

ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DOKTORI ISKOLA

**A határon átnyúló együttműködések jogi és
közigazgatási feltételei**

Különös tekintettel a magyar határrégiókra

Témavezető: Prof. Dr. Paczolay Péter

Írta: Fejes Zsuzsanna

Szeged

2010.

TARTALOMJEGYZÉK

TÁBLÁZATOK, ÁBRÁK JEGYZÉKE	4
KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS	5
I. BEVEZETÉS	6
I. 1. AZ ÉRTEKEZÉS CÉLJA	10
I. 2. AZ ÉRTEKEZÉS FELÉPÍTÉSE, HIPOTÉZISEK	11
I. 3. AZ ÉRTEKEZÉS MÓDSZEREI	14
I. 4. TERMINOLÓGIAI KÉRDÉSEK	17
II. ÁLLAM- ÉS JOGELMÉLETI KERETEK	20
II. 1. SZUVERENITÁSELMÉLETEK	20
II. 2. INTEGRÁCIÓELMÉLETEK	30
II. 2. 1. A funkcionális és neofunkcionális	33
II. 2. 2. Kormányközi megközelítés - liberális kormányközi elmélet	34
II. 2. 3. Az összehasonlító politika elméletei	36
II. 2. 3. 1. (Neo)föderalizmus	37
II. 2. 3. 2. Európaizáció és többszintű kormányzás	40
II. 3. A REGIONALIZMUS ELMÉLETE	44
II. 3. 1. Regionális fejlődés	45
II. 3. 2. Regionális kormányzás	50
III. JOGI KERETEK – INTÉZMÉNYESÜLT FORMÁK	57
III. 1. A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK LEHATÁROLÁSA	59
III. 2. A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK NEMZETKÖZI JOGI KÖRNYEZETE	66
III. 2. 1. Nemzetközi jogi keretek	67
III. 2. 1. 1. Európa Tanács égisze alatt kötött megállapodások	69
III. 2. 1. 1. 1. Madridi Keretegyezmény	70
III. 2. 1. 1. 2. Első Kiegészítő Jegyzőkönyv	75
III. 2. 1. 1. 3. Második Kiegészítő Jegyzőkönyv	77
III. 2. 1. 1. 4. Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv	78
III. 2. 1. 1. 5. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája	84
III. 2. 1. 2. Két- és többoldalú államközi megállapodások	87
III. 2. 1. 3. Helyi és regionális szintű megállapodások	90
III. 2. 2. Intézményesült együttműködési formák	92
III. 2. 2. 1. Eurorégió	92
III. 2. 2. 2. Munkaközösség	97
III. 3. A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK KÖZÖSSÉGI JOGI KÖRNYEZETE	100
III. 3. 1. Közösségi jogi keretek és intézményesült együttműködési formák	101
III. 3. 2. Intézményesült együttműködési formák: EGTC	103
III. 3. 3. Intézményesült együttműködési formák: ad hoc struktúrák	109
III. 4. NEMZETKÖZI JOG VS. KÖZÖSSÉGI JOG	113
IV. EGYÜTTMŰKÖDÉSEK A MAGYAR HATÁROK MENTÉN	117
IV. 1. A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK FELTÉTELEI MAGYARORSZÁGON	117
IV. 1. 1. Jogi és közigazgatási keretek	120
IV. 1. 2. Magyarország határon átnyúló együttműködéseinek nemzetközi jogi feltételei	129
IV. 1. 2. 1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és Kiegészítő Jegyzőkönyve	129
IV. 1. 2. 2. A Madridi Keretegyezmény és Kiegészítő Jegyzőkönyvei	131
IV. 1. 2. 3. Kétoldalú államközi megállapodások	138
IV. 1. 3. Magyarország határon átnyúló együttműködéseinek közösségi jogi feltételei ..	140

IV. 1. 3. 1. Az EGTC kialakításának feltételei Magyarországon.....	140
IV. 1. 3. 2. Nem EU-tagállam részvételének lehetősége a magyar EGTC-ben.....	145
IV. 2. AZ EUROREGIONÁLIS INTÉZMÉNYESÜLÉS ÚTJA A MAGYAR HATÁROK MENTÉN	146
IV. 2. 1. Magyar-osztrák határtérség	147
IV. 2. 1. 1. Jogi-közigazgatási háttér.....	147
IV. 2. 1. 2. Euroregionális együttműködés a magyar-osztrák határ mentén	149
IV. 2. 1. 3. Az EGTC kialakításának lehetőségei, a továbbfejlesztés irányai	151
IV. 2. 2. Magyar-szlovák határtérség	152
IV. 2. 2. 1. Jogi-közigazgatási háttér.....	152
IV. 2. 2. 2. Euroregionális együttműködés a magyar-szlovák határ mentén.....	153
IV. 2. 2. 3. Az EGTC kialakításának lehetőségei, a továbbfejlesztés irányai	158
IV. 2. 3. Magyar-román határ határtérség	161
IV. 2. 3. 1. Jogi-közigazgatási háttér.....	161
IV. 2. 3. 2. Euroregionális együttműködés a magyar-román határ mentén.....	162
IV. 2. 3. 3. Az EGTC kialakításának lehetőségei, a továbbfejlesztés irányai	165
IV. 2. 4. Magyar-szlovén határtérség	166
IV. 2. 4. 1. Jogi-közigazgatási háttér.....	166
IV. 2. 4. 2. Euroregionális együttműködés a magyar-szlovén határ mentén.....	166
IV. 2. 4. 3. Az EGTC kialakításának lehetőségei, a továbbfejlesztés irányai	167
IV. 2. 5. A magyar-horvát határtérség.....	168
IV. 2. 5. 1. Jogi-közigazgatási háttér.....	168
IV. 2. 5. 2. Euroregionális együttműködés a magyar-horvát határ mentén.....	169
IV. 2. 6. A magyar-szerb határtérség.....	172
IV. 2. 6. 1. Jogi-közigazgatási háttér.....	172
IV. 2. 6. 2. Euroregionális együttműködés a magyar-szerb határ mentén	175
IV. 2. 7. A magyar-ukrán határtérség	176
IV. 2. 7. 1. Jogi-közigazgatási háttér.....	176
IV. 2. 7. 2. Euroregionális együttműködés a magyar-ukrán határ mentén.....	178
IV. 3. TAPASZTALATOK ÉS TOVÁBBFEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEK.....	179
IV. 3. 1. Tapasztalatok és továbbfejlesztés az intézményesülés terén.....	180
IV. 3. 2. Tapasztalatok és továbbfejlesztés az együttműködések szereplői körére vonatkozóan.....	184
IV. 3. 3. Tapasztalatok és továbbfejlesztés az együttműködések támogatási forrásaira vonatkozóan.....	186
V. ÖSSZEGZÉS	190
V. 1. KÖVETKEZTETÉSEK.....	190
V. 2. HASZNOSÍTÁSI JAVASLATOK	208
SUMMARY	211
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	219
MELLÉKLET	238
1. SZ. MELLÉKLET. A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK HATÁSKÖREI.....	238
2. SZ. MELLÉKLET. MAGYAR RÉSZVÉTELLEL MŰKÖDŐ EURORÉGIÓK	239
3. SZ. MELLÉKLET. MAGYAR RÉSZVÉTELLEL MŰKÖDŐ EGTC-K	241
4. SZ. MELLÉKLET. AZ ISTER-GRANUM EGTC JOGI ÉS INTÉZMÉNYRENDSZERE	242
5. SZ. MELLÉKLET. AZ EGTC KIALAKÍTÁSÁNAK FOLYAMATA AZ 1082/2006/EK RENDELET ALAPJÁN.....	244

Táblázatok, ábrák jegyzéke

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat. Eurobarométer jelentés adatai, 2009.	53.
2. táblázat. A régiók közötti és a határ menti együttműködések típusai	64.
3. táblázat. A nemzeti határokon túlmutató együttműködések típusai	65.
4. táblázat. Az államok típusai a közigazgatási berendezkedés alapján	68.
5. táblázat. Az Európa Tanács dokumentumainak hatályba lépése az ET tagországokban	87.
6. táblázat. Magyarország és a szomszédos országok közigazgatási szintjeinek NUTS besorolása	127.
7. táblázat. Az Európa Tanács dokumentumainak hatályba lépése Magyarországon és a szomszédos országokban	137.

Ábrák jegyzéke

1. ábra. Az EUREGIO D/NL szervezeti vázlata	97.
2. ábra. Junta de Extremadura–Alentejo Munkaközösség szervezeti vázlata	99.
3. ábra. A határon átnyúló együttműködések jogi eszközei és intézményi formái	116.
4. ábra. Az Ister-Granum EGTC szervezete	160.

Köszönetnyilvánítás

Értekezésem elején szeretnék köszönetet mondani Mindazoknak, akik 2000. óta folyamatosan segítettek kutatómunkámat.

Külön szeretnék köszönetet mondani

Prof. Dr. Paczolay Péter tanszékvezető egyetemi tanárnak és témavezetőmnek, akinek tudományos életpályája példaértékű számomra, és aki szakértelmével, segítő tanácsaival mindvégig támogatta kutatómunkámat;

Dr. Soós Edit egyetemi docensnek, aki belső konzulensként kezdetektől végigkísérte tudományos munkásságomat, közös kutatásokon keresztül idejét, szakértelmét és gyakorlati tapasztalatait megosztva, baráti biztatással segítette az értekezésem formálódását;

Dr. Tóth Judit egyetemi docensnek, aki nagy érdeklődést mutatott a dolgozatom iránt, kutatómunkám közben is támogatta tudományos eredményeim szakmai fórumokon történő bemutatását és közzétételét, javaslataival, építő kritikáival, opponensi bírálatával és biztatásával támogatta a dolgozat végső formába öntését;

Prof. Dr. Torma András intézetvezető egyetemi tanárnak a dolgozat előzetes bírálójának, akinek észrevételei és megjegyzései, valamint elismerő gondolatai megerősítették kutatási törekvéseimet és hozzájárultak a disszertáció befejezéséhez;

Dr. Józsa Zoltán egyetemi docensnek, aki az értekezés műhelyvitáján megfogalmazott szakmai hozzászólásaival és javaslataival ráirányította a figyelmemet a dolgozatban megfogalmazott elméleten túli gyakorlati problémák lényegi vonásainak kiemelésére.

Köszönettel tartozom a

Szegedi Tudományegyetem Doktori Iskolája professzorainak és munkatársainak, akik megteremtették a lehetőséget és a szakmai feltételeket a doktori program megvalósításához, valamint a

Szegedi Tudományegyetem ÁJK Politológiai Tanszéke oktatóinak, kollégáimnak és barátaimnak, akik megértették szakmai törekvéseimet, és mind szakmai, mind emberi támogatásukkal hozzájárultak az értekezés elkészítéséhez.

Hálásan köszönöm *Szüleim* folyamatos biztatását és áldozatos támogatását a dolgozat elkészítéséhez!

I. Bevezetés

Napjaink új kihívása az elmúlt évtizedekben *felerősödött globalizáció*, amely nemcsak a gazdasági és társadalmi folyamatokat változtatta meg, hanem átalakította az *állam helyét és szerepét* is a nemzetközi rendben. Az már bizonyossá vált, hogy a nemzetállam és joga egyre kevésbé alkalmas az új szabályozási szükségletek kielégítésére, miközben fokozódik az igény a globalizáció által életre hívott kapcsolatok, és az ezekből adódó konfliktusok intézményesítésére.

A második világháborút követően *Nyugat-Európa* országai és vezető politikusai számára nyilvánvalóvá vált, hogy a gazdasági és politikai versenyképesség fenntartása érdekében együttműködésre van szükség. Kezdetben az együttműködési lehetőségeknek számos módja és formája fogalmazódott meg: a páneurópa mozgalmak keretében megjelenő Európa-tervekben és eszmékben a konföderális Európa-koncepciótól a föderáció megteremtéséig. Végül a négy szabadságra épülő *európai integráció „sui generis” jog- és intézményrendszerének kiépítése* és megszilárdítása tette lehetővé a határok fokozatos lebontását, majd tényleges megszüntetését.

A *határok korábbi elválasztó jellegét* egyre inkább azok *összekötő szerepének* erősödése váltotta fel. Ezzel két új, nemzetközileg is ható jelenség eredményezett kihívást a korábbi, hagyományos nemzetállami eszmének. A két kihívás: a szupranacionális *integráció és a regionalizmus*. Mindkettő a nemzetállamok létének alapjait vonja kétségbe: megkérdőjelezi egyrészt a nemzeti szuverenitást, másrészt az integritás abszolút voltának létét és fenntarthatóságát.

A „határok nélküli Európa” koncepciójának megvalósítása azonban nemcsak az európai integráció alapító hat tagállamán belül, és nem csupán nemzetállami szinten vált fő céllá, hanem a *szubnacionális (regionális és lokális) szintű egységek* is törekedtek a határokon átnyúló kooperációk megteremtésére. Az ilyen típusú együttműködési lehetőségek egyre szélesebb körben alakultak ki, és erősítették Európa gazdasági és társadalmi kohézióját, valamint a demokratizálódási folyamatot.

A szubnacionális szintek hatalmának megerősítésében, a helyi és regionális demokrácia és önkormányzatiság értékeinek, *jogi és intézményi feltételeinek megteremtésében elsőként az Európa Tanács* játszott kiemelkedő szerepet. Később a szubnacionális szintek térnyerése átkerült az európai integráció eszme körébe, és összekapcsolódott az Európai Közösség regionális politikájával, amelynek kereteit az

Egységes Európai Okmány teremtette meg. Ugyanakkor a regionális politika kérdését az *Európai Unió sokáig elsősorban a támogatási programok megvalósításának kontextusában kezelte.*

Ezek a folyamatok megkövetelték a nemzeti és közösségi területi politikák nagyobb összhangját, s megeremtették a kölcsönös egymásra hatás lehetőségét. A kormányzati területi politikák jellemzőjévé vált a *regionalizáció, amely egy „top-down”* (felülről lefelé irányuló) folyamatban nyilvánult meg, és a decentralizáció révén a szuverenitás újraértelmezését eredményezte. Az államoknak meg kellett osztaniuk szuverenitásukat az alsóbb szintekkel is, csakúgy, mint az uniós intézményekkel. Ennek keretében valamennyi országban megkezdődött egy *új területi politika kialakítása*, amely megnyilvánulhatott föderatív szemléletű építkezésben, a regionális autonómia különböző modelljeinek kidolgozásában, devolúciós folyamatok elindításában, de minimum az Európai Unió elvárásainak megfelelő adminisztratív reformok bevezetésében.

Ezzel párhuzamosan felerősödött egy *„bottom-up”* (alulról felfelé irányuló) *folyamat, az (etno)regionalizmus*, amely az alulról építkező, etnikai és kulturális elemekkel alátámasztott, politikai követelésekkel fellépő tájegységi mozgalmakat keltette életre. Ezen törekvéseknek az országhatárokat átlépő, új szemléletű politikai irányzata a nyolcvanas évek végén *új regionalizmus* elnevezéssel folytatódott, és nemcsak az Európai Unió tagállamaiban, hanem a közép- és kelet-európai országokban is meghatározóvá vált, s egyben a csatlakozásra való felkészülés eszköze lett.

Abban, hogy a közös regionális politika egyik kulcskérdésévé a *határon átnyúló együttműködések* elősegítése vált, további jelentős szerepet töltöttek be azok a formális és informális *érdekérvényesítő, nyomásgyakorló szervezetek* – az *Európai Határ menti Térségek Szövetsége (AEBR)*, az *Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatokért Felelős Kongresszusa*, valamint a *Maastrichti Szerződéssel létrehozott Régiók Bizottsága* –, amelyek nyomást tudtak gyakorolni az európai döntéshozatalra, így a helyi és regionális önkormányzatokat érintő közösségi politikák alakítására.

Bizonyossá vált, hogy a határ régiók és a határon átnyúló régiók problémáinak megoldása érdekében szükség van az *európai, nemzeti, regionális és helyi döntéshozók intenzív együttműködésére*, és egymás erőteljesebb támogatására. Ennek eredményeként

az Európai Bizottság 2001. évi Fehér Könyvében¹ meghirdette az új, többszintű kormányzás fogalmát, a vezetés és irányítás olyan formáját, amely megfelel a kibővült EU igényeinek. Az új kormányzást az *Európa-szerte hálózatként működő határokon átvéelő együttműködések és a szubszidiaritás elvének* tényleges alkalmazása teszi szükségessé. Ennek kapcsán az Európai Unióban egyre nagyobb hangsúlyt helyeznek a közös európai értékekre és hagyományokra épülő ún. *Egységes Európai Közigazgatási Tér* továbbfejlesztéséhez kapcsolódó intézményi keretek megerősítésére, a közös horizontális törekvésekre, melynek keretei között ki kell emelni a helyi és regionális önkormányzatok modernizációját, kapcsolataik erősítését, valamint a társadalmi párbeszéd folyamatos tökéletesítését. Ezen kihívásoknak a kezelése már nem az európai külpolitika problémája, hanem sokkal inkább európai belpolitikai feladat, amely arra keres megoldást, miként válhatnak a határon átnyúló együttműködések a *bővülő és a decentralizáció által egyre inkább mélyülő európai integráció* alkotórészeivé.

A határon átnyúló – mind a helyi, a regionális, és a nemzetek közötti – együttműködések azonban csak akkor tudják betölteni valódi szerepüket, ha létezik egy olyan *közigazgatási környezet*, amely képes a *különböző jogi struktúrák és kompetenciák összehangolására, miközben:*

- a tagállamok jogi-közigazgatási berendezkedései országonként jelentősen eltérnek;
- több szempontból különbözőek az együttműködő közigazgatási egységek döntési kompetenciái, erőforrásai és jogkörei;
- nehézség adódik az intézményi sokszínűségből, melynek hatására sokféle határon átnyúló kooperációs forma alakult ki, nincs egységesen elfogadott szervezetrendszer – a legismertebb együttműködési formák az *eurorégiók és a munkaközösségek*.

A fenti nehézségek feloldására és a *határon átnyúló együttműködések jogi státuszának* rendezésére az EU regionális politikájának keretében, a 2007-2013 közötti programozási időszak támogatási rendszere kínált megoldást. Az Európai Parlament és Tanács 1082/2006/EK rendeletével megvalósult a határon átnyúló *szervezetek közösségi jogi és belső jogi megerősítése*. A rendelet a határon átnyúló együttműködések szereplői számára olyan *egységes struktúrák* (Európai területi együttműködési csoportosulás – European groupings of territorial cooperation; továbbiakban: EGTC) kialakítását teszi

¹ Az Európai Bizottság Fehér Könyve az európai kormányzásról. COM (2001) 0428 final on European governance - A white paper. OJ C 287 12.10.2001.

lehetővé, amelyek jogi személyiséggel rendelkeznek, és egységesen a székhely szerinti tagállam joga alapján működnek.

Az EGTC létrehozása körüli nehézségek ugyanakkor rávilágítanak az *EU külső határain* túl jelentkező közös problémára és együttműködést akadályozó további tényezőkre, amelyre az Európa Tanács égisze alatt létrejött kezdeményezések is próbálnak további megoldásokat találni.

A *közép- és kelet-európai országok* esetében több sajátosság is eltérően befolyásolja az újfajta határon átnyúló kapcsolatokat. A rendszerváltást követően a közép- és kelet-európai térség határai mentén számos olyan kezdeményezés született, amely a szubnacionális szintek határon átnyúló kapcsolatok kiépítésére irányult, de ezeket részben politikai okok, részben a szereplők tapasztalatlansága, részben pedig a még ki nem forrott jogi és közigazgatási környezet számos tekintetben megnehezítette.

Magyarország határait és határ menti térségeit ma már szinte teljesen lefedik az együttműködések, amelyek közül az eurorégiók váltak a legelterjedtebbé. A határon átnyúló együttműködési formák a szubnacionális szintű integrálódás során felértékelődnek a fejlesztéspolitikában, az Európai Unió kohéziós politikájában, valamint a magyar szomszédságpolitika alakításában. Magyarország határai jól reprezentálják a térség problémáit, hiszen átfogó képet nyújtanak a határ menti kapcsolatok minden formájáról:

- az osztrák határ esetében egy „régí” tagállammal;
- a szlovák és szlovén határ esetében azonos időpontban csatlakozott tagállammal;
- a román határ esetében a legutóbbi bővítés során csatlakozott tagállammal;
- a horvát határ esetében tagjelölt állammal;
- a szerb határ esetében potenciális tagjelölt állammal; míg
- az ukrán határ esetében a tagság reményével nem rendelkező állammal kell megtalálni a kapcsolatok kiépítéséhez szükséges kereteket.

Ugyanakkor mind az Európai Unióhoz csatlakozott közép- és kelet-európai államokban, mind hazánkban tapasztalhatók pozitív elmozdulások a decentralizáció irányába, azonban mindez még *nem elégséges a többszintű kormányzás megvalósításához*. A térség valamennyi országról elmondható, hogy csupán korlátozottan adottak a fenti vizsgálat tárgyához tartozó jogi, közigazgatási és politikai

feltételek. A decentralizált együttműködésekben rejlő lehetőségek előtérbe kerülése, a határ menti (euroregionális) kapcsolatok fejlesztése, mélyítése és intenzívebbé tétele szükségessé teszik a téma komplex vizsgálatát.

I. 1. Az értekezés célja

A kutatási téma előzményeként több kutatási programban vettem részt,² amelyek keretében vizsgálatokat folytattam az *európai államelmélet és regionalizmus* témakörében. A többszintű kormányzás vertikális és horizontális aspektusából vizsgáltam az Európai Unió különböző szintjei – nevezetesen a szupranacionális integráció, a nemzeti és a szubnemzeti szintek –, illetve azok együttműködései között felmerülő, a szuverenitást érintő, és a kompetenciák elosztásából eredő elméleti és gyakorlati problémákat.

A téma összetettsége az *állami és szubnemzeti (regionális és lokális) szintek közötti hatáskörök megosztásának*, szűkebben a *határon átnyúló együttműködéseknek* a vizsgálatára ösztönzött. Kutatásaim során világossá vált számomra, hogy a határon átnyúló, *euroregionális* együttműködések hatásköreinek és szervezetirendszerének jogi szempontból történő elemzése, összehasonlítása, továbbá azok intézményesítésének feltételei, kiszélesítésének és továbbfejlesztésének lehetőségei megfelelő kiindulópontot jelentenek a doktori program megvalósításához.

Értekezésem célja az *európai regionális politika egyik kiemelt területének*,³ a *szubnemzeti szinten formálódó határon átnyúló együttműködések intézményesülésének*, és az euroregionális stratégiai partnerségek megvalósulásához szükséges *jogi és közigazgatási feltételeknek* a vizsgálata. A határ menti együttműködések helyzete megváltozott a 2007-2013-as költségvetési időszakban, mivel az „Európai területi együttműködés” (továbbiakban: ETE) önálló célkitűzés

² Kutatási programok, amelyekben 2002-2007 között részt vettem:

- Regionális projekthálózatok Csehországban, Magyarországon és Lengyelországban. European University Institute által szervezett kutatás. 2007;
- A határ menti együttműködések jogi és közigazgatási háttere, az együttműködés továbbfejlesztésének lehetséges irányai. OTKA kutatás. 2003-2006;
- Választások az Európai Parlamentbe az Európai Unióban – és Magyarországon. OTKA kutatás. 2003-2005;
- Európai integráció és társadalmi tudat. Társadalomtudományok és Európa-tanulmányok Intézet, Szombathely. NKFP kutatás. 2002-2004.

³ Torma A. 2009, 402.; 411.

szintjére emelkedett, s ezen belül a határ menti együttműködések jóval hangsúlyosabb szerepet kaptak az EU regionális és kohéziós politikájának formálásában. Az ETE keretében megvalósuló határon átnyúló együttműködések – amelyek célja az országhatárok által okozott gazdasági és társadalmi, kulturális együttműködés megszilárdításának elősegítése – 2007-től az Európai Unió egyik fő prioritásainak tekinthetők.

Értekezésemben szeretnék rávilágítani a szubnacionális szintek együttműködéseit nehezítő eltérő jogi feltételekre és közigazgatási kompetenciákra, valamint az európai intézmények és tagállamok felelősségére a többszintű kormányzás megvalósításához nélkülözhetetlen jogi feltételek biztosításában. A jogi hiányosságok mellett az intézményi sokszínűségből adódó feszültségeket kívánom feloldani. Az intézményi sokféleség kialakulásának okait, formáit és kihatásait kívánom áttekinteni a határon átnyúló együttműködések vonatkozásában először Nyugat-Európában, majd Magyarország határ régióinak elemzése során a közép- és kelet-európai térségben. Vizsgálataim során megoldást keresek a közigazgatási berendezkedés átalakításának kérdéseire, különös figyelemmel a közigazgatási térszerkezet és a területfejlesztés összehangolására, valamint a szuverenitást is érintő, a központi közigazgatás kompetenciájába tartozó hatalmak alsóbb szintre történő delegálásának problémájára.

I. 2. Az értekezés felépítése, hipotézisek

Értekezésem szerkezetileg öt fejezetre tagolódik. Az *első, bevezető* részben az értekezés céljainak, felépítésének, hipotéziseinek és módszereinek áttekintését követően szükségesnek tartom megtenni a dolgozat során esetlegesen felmerülő terminológiai problémák tisztázását, valamint a fogalmi elhatárolásokat.

Munkám második részében összefoglalom az európai integrációra vonatkozó elméleteket és folyamatokat, összegzem a vonatkozó jogtudományi és nemzetközi politikaelméleti iskolák álláspontját. Tekintettel arra, hogy az európai integrációban már hosszabb ideje elindult az a folyamat, melynek során a korábbi *nemzetállami szuverenitásra épülő kormányzati rendszer átalakul*, a kormányzatról (government) a kormányzásra (governance) helyeződik a hangsúly, szükségesnek tartom áttekinteni

azokat a lépéseket, amelyek során a *helyi és területi szintek megerősödnek politikai és döntéshozói értelemben egyaránt.*

1. hipotézis

Kiindulópontom, hogy az államok központi kormányai ma már nem ellenőrizhetik teljességgel a szubnacionális szintű együttműködéseiket, azok működési alapelve a többszintű kormányzás értelmében a vertikális és horizontális partnerségre épülő autonómia.

Dolgozatom harmadik részében a határon átnyúló együttműködések jogi kereteit és ezzel összefüggésben az intézményesülésre tett kísérleteket vizsgálom. A jogi szabályozás fényében megkísérelem összefoglalni és rendszerezni az együttműködések intézményesült formáit. Ezen a ponton fontosnak tartom megjegyezni, hogy bár az intézményesülés folyamatának megindulása korábbra tehető, mint a jogi szabályozó eszközök megjelenése, mégis az *intézményesült együttműködési formák vizsgálata csak a jogi keretek ismeretében lehetséges.*

2. hipotézis

Az egységes intézményrendszer és jogi szabályozás hiánya a jogrendszerek különbözőségeire vezethető vissza, amit az Európa Tanács a nemzetközi jog keretei között nem tudott orvosolni. Ugyanakkor az Európai Unió által megalkotott, a közösségi jog hatálya alá tartozó EGTC rendelet olyan új jogi formát teremtett, ami megoldást nyújthat a határon átnyúló együttműködések egységesítésére.

A disszertáció negyedik részében kerül sor Magyarország határon átnyúló együttműködéseinek jogi és intézményi környezete áttekintésére és azok komparatív elemzésére. Magyarország hét országgal – ebből egy régi EU-tagállammal, három újonnan csatlakozott országgal, kettő uniós tagság ígéretével rendelkező, és egy uniós tagság lehetőségével nem bíró állammal – határos, így jól *reprezentálja a közép- és kelet-európai térség együttműködési folyamatainak főbb jellegzetességeit.* Ennek fényében megkísérelek átfogó képet nyújtani a térség határrégióinak problémáiról, tekintettel az EU külső határrégióra is.

A vizsgálatot az egyes határszakaszokra lebontva, külön alfejezetekben végzem el, amelynek során elsőként kitérek az együttműködések megalapozó *jogi-politikai feltételekre*, a közigazgatási kompetenciák figyelembevételével az *együttműködési lehetőségek összehangolásának kérdésére.* A már létező

együttműködések ismertetése során egy OTKA kutatás⁴ kérdőíves és mélyinterjús felméréseinek eredményeire támaszkodva *három határon átnyúló szervezeti modell* (nagyregionális, regionális, lokális) mentén mutatom be az együttműködések közigazgatási környezetét és a hálózatépítés feltételeit.

3. hipotézis

Feltevés, hogy a közép- és kelet-európai térségben kialakuló határon átnyúló intézményi struktúrák elégtelenek a határ menti térségek érezhető mértékű fejlődéséhez. A három szervezeti modell közül a nyugat-európai együttműködésekben egyértelműen a legelőnyösebbnek és leghatékonyabbnak a területi szintek részvételével működő regionális kooperációk bizonyulnak, miközben Magyarország, valamint a közép- és kelet-európai centralizált rendszerek esetében egy paradigmaváltás figyelhető meg, amelynek során a lokális szintek együttműködései irányába tolódik el a hangsúly.

Magyarország határon átnyúló együttműködései vonatkozásában a jogi és intézményi kompatibilitás mellett bemutatom a már létező együttműködések és elemzem az új, EGTC rendeletnek megfelelő intézményi formára való áttérés lehetőségét.

Az EGTC-k kialakításának folyamata jelenleg is tart, ennek során bemutatom, hogy mely határszakaszokon jelenik meg ez az intézményi forma, milyen előnyök és hátrányok jellemzik a működését, hogyan illeszkedik a tagállamok jogi és közigazgatási struktúrájába, és megjelenése milyen hatással lesz a már működő eurorégiók rendszerére.

4. hipotézis

A hosszabb távú, intézményesített határon átnyúló együttműködések fenntarthatósága azon múlik, hogy mennyiben sikerül az EU elvárásainak megfelelő, a 2007-13 közötti költségvetési időszak támogatási rendszeréhez igazodó, jogi személyiséggel rendelkező, egységes intézményi hátteret kiépíteni. Az EGTC egy olyan rugalmas, ugyanakkor egységes hálózati rendszer kiépítésére alkalmas, amely lehetővé teszi a szubnacionális szintek bevonását a többszintű kormányzás rendszerébe, és megteremti az európai szintű együttműködési hálózathoz történő csatlakozásuk feltételeit is.

⁴ A határ menti együttműködések jogi és közigazgatási háttere, az együttműködés továbbfejlesztésének lehetséges irányai. T0 42892. sz. OTKA kutatás. 2003-2006. Kutatásvezető: Dr. Soós Edit.

Az értekezés *utolsó fejezete* az itt említett hipotézisek mentén foglalja össze a jelenlegi *eredményeket, és válaszokat* fogalmaz meg a jogi és intézményi problémákból felmerülő kérdésekre. A disszertáció fontos részét képezik a *mellékletek* is, melyben áttekintést nyújtok a már létező határon átnyúló együttműködésekről, valamint az új EGTC forma kialakításához szükséges feltételekről és lehetőségekről.

I. 3. Az értekezés módszerei

A kutatás során nagy hangsúlyt fektettem a határ menti együttműködésekkel kapcsolatos ismeretek összegyűjtésére, a hazai és külföldi – a témában megjelent angol és német nyelvű – *szakirodalom* széles körű feldolgozására. A *nemzetközi szakirodalomban* sokan foglalkoznak határkutatással a politikai szociológia,⁵ a politikai gazdaságtan,⁶ a politikai földrajz⁷ aspektusából, az együttműködések jogi és igazgatási oldalát azonban kevesen érintik,⁸ miközben a határok vizsgálata és a regionális tudomány napjainkra önálló tudományággá nőtte ki magát.⁹

Ma már a *hazai szakirodalomban* is egyre többen foglalkoznak a határmentiség kérdésével, elsősorban gazdasági,¹⁰ földrajzi¹¹ és szociológiai¹² szempontból, ugyanakkor az utóbbi években kezdenek felerősödni az intézményi és jogi megközelítésű vizsgálatok.¹³

⁵ Horowitz, D.; Martinez, O. J.; Paasi, A.; Peterson, M.; Pernthaler, P.; Prescott, J. R. V.

⁶ Börzel, T.; Howell, K. E.; Kohler-Koch, B.; Ladrech, R.; Lodge, M.; Lösch, A.; Radaelli, M.; Roch, I.; Rosamond, B.; Wallace, W.

⁷ Cappellin, R.; Corrigan, J.; Haggett, P.; Houtum, H.; Keating, M.; Loughlin, J.; Scott, J. W.; Minghi, J. V.; Ratzel, F.; Ratti, R.

⁸ Hansen, N.; Clement, N.; Perkmann, M.

⁹ A regionális probléma kutatása hívta életre a regionális tudományt, amely a társadalom- és gazdaságtudományok egyik legújabb ágazata. Létrejöttét azoknak a problémáknak köszönheti, amelyekkel a már létező tudományágak hagyományos módszerei nem tudnak adekvát módon foglalkozni. E tudományág megjelenése új elméletekkel, módszerekkel, eljárásokkal, és fogalmakkal gazdagította a folyamatban lévő kutatásokat. A regionális tudomány a közgazdaságtan, a földrajz, a szociológia, a politológia, a politika- és jogtudomány, az urbanisztika, sőt mi több, az antropológia metszéspontjában jött létre. Forrás: Benko, G. 1999, 13-14.

A regionális tudomány elmúlt két évtizedének magyar fejlődéséről lásd bővebben: Rechnitzer J. – Lengyel I. 2009, 9-24.

¹⁰ Csalagovits I.; Forman B.; Horváth Gy.; Lengyel I.; Kengyel Á.

¹¹ Baranyi B.; Czimre K.; Dancs L.; Golobics P.; Hajdú Z.; Hardi T.; Nemes Nagy I.; Pál Á.; Rechnitzer J.; Szörényiné K. I.; Somlyódy P. E.; Süli-Zakar I.

¹² Éger Gy.; Grúber K.; Győri Szabó R.; Illés I.; Kocsis K.; Nárai M.

¹³ Ágh A.; Baller B.; Forgácsné O. V.; Hegedűs D.; Kaiser T.; Kruppa É.; Novotny Z.; Orova M.; Pálné K. I.; Pintér É.; Soós E.; Torma A.; Verebélyi I.

A kutatási téma jellege, annak folyamatos változása megkövetelte a naprakész és aktuális ismereteket, a témát érintő hazai és nemzetközi *konferenciák* anyagának nyomon követését, valamint szükségessé tette a határmentiség kérdéseivel foglalkozó európai szervezetek¹⁴ és kutatóintézetek *munkadokumentumainak*¹⁵ felhasználását.

Dolgozatomban elsősorban *primer jogforrásokra* támaszkodva vizsgáltam az európai folyamatokat. A kutatásomban jelentős szerepet szántam az Európa Tanács és az Európai Unió jogi dokumentumai¹⁶ feltérképezésének, és az azoknak való megfelelésnek. A dokumentumok lehetőséget adnak a helyi és területi hatóságok közigazgatási és jogi problémáinak felismerésére, valamint összehasonlító elemzésére. A helyi és területi önkormányzatok határ menti együttműködésének fejlesztésére vonatkozó európai dokumentumok nagy része a hazai együttműködések szereplői előtt még ma sem teljes körűen ismert. *Feldolgozásukkal ezt a hiányt kívánom pótolni* a hazai szakirodalomban, melyek útmutatóként is szolgálhatnak az együttműködések gyakorlati megvalósításához.

A kutatást nagyban nehezítette a vizsgált országokra és a huszonhét tagállamra vonatkozó, *szubnacionális szintek hatásköreit tartalmazó tételes listák, feladatok csoportosításának, nomenklatúráknak a hiánya*. Ugyanakkor a többszintű kormányzás elemi kérdése, hogy milyen az egyes szintek közötti hatáskörmegosztás és milyen az együttműködés az osztott hatáskörökben, továbbá a saját funkciókban.

A konkrét együttműködések intézményesültségét az *egyes tagállamok alkotmányos- és közigazgatási rendszereinek* tükrében vizsgáltam a rendelkezésre álló joganyag és az illetékes *hatóságok nyilvántartásai* alapján. A konkrét együttműködési struktúrák elemzése során segítségemre voltak azok *együttműködési megállapodásai, alapszabályai*, melyek összehasonlító elemzésével mutatom be az intézményesülő kapcsolatok működési mechanizmusait, elősegítve a gyakorlatban megjelenő problémák mélyebb feltárását és megértését.

¹⁴ Association of European Border Regions (AEBR); Assembly of European Regions (AER); Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE); Council of European Municipalities and Regions (CEMR); Committee of the Regions (CoR).

¹⁵ Az európai integrációs folyamatokkal foglalkozó munkadokumentumok internetes adatbázisa:

- European Integrations online Papers – ECSA Austria;
- Queen's Papers on Europeanisation – IES Queen's University of Belfast;
- Working Papers of Robert Schuman Centre for Advanced Studies & Law Department – European University Institute Florence.

Forrás: <http://eiop.or.at/erpa>

¹⁶ Az Európa Tanács jogforrásainak hivatalos honlapja, elérhető: <http://www.conventions.coe.int>

Az Európai Unió jogforrásainak hivatalos honlapja, elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/hu/legis/index.htm>

Tekintettel arra, hogy a *magyar határok* mentén kialakított együttműködésekre vonatkozó jogi szakirodalom és az együttműködési gyakorlat igazgatási szempontú megközelítése meglehetősen hiányos, így a fent hivatkozott OTKA kutatás keretében sor került az euroregionális együttműködések *empirikus vizsgálatára*, mélyinterjúk helyi felmérésekre. A Magyarország határain 2006 tavaszán elvégzett, 18 eurorégió vezetőivel készített mélyinterjúk szolgáltak alapul a magyar részvétellel működő euroregionális együttműködések empirikus vizsgálatához, amit a 2009-es év folyamán elvégzett felülvizsgálat, és az újonnan megalakult EGTC-kel történő kapcsolatfelvétel követett.

Az adatgyűjtést ugyanakkor több tényező nehezítette.

- Előfordult, hogy a kérdőívben rögzített információk pontosításra szorultak, hiszen az együttműködés döntéshozó, politikai szereplőkből álló testülete és az adminisztratív feladatokat ellátó titkárság által közölt adatok tartalmilag pontatlanok, hiányosak, több esetben egymásnak ellentmondók voltak. A szervezetek gyakran személyükben változó szereplőkkel és tisztviselőkkel működnek. Tekintve, hogy a határ menti együttműködések viszonylag új, ad hoc típusú intézményi formációkkal jelennek meg, kevés a rájuk vonatkozó, rendszerezett, feldolgozott ismeretanyag.
- Munkámat tovább nehezítette, hogy a határ különböző oldalairól beszerezhető statisztikai adatsorok gyakran nem azonos NUTS-kategóriájú területi egységekre vonatkozóan álltak rendelkezésre.
- A szubnacionális szintek által működtetett euroregionális együttműködéseknek Magyarországon hivatalosan sokáig nem volt ügygazdája, az egyes szakpolitikai célok mentén szerveződött struktúrák a különböző ágazati minisztériumokhoz kapcsolódtak. A 2006-os felmérés során a Külügyminisztérium volt a kutatás segítségére, annak akkori adatbázisa alapján történt meg az eurorégiók feltérképezése. A 2007-ben hatályba lépett EGTC rendelet azonban szükségessé tette a határon átnyúló együttműködések európai (Régiók Bizottsága) és tagállami szintű központi nyilvántartását, így ma már Magyarországon központilag az Önkormányzati Minisztérium hivatalos adatbázisa áll rendelkezésre, amelyet segítségül hívtam az együttműködések feldolgozása és az elemzések aktualizálása során.

A helyi felmérésekre alapozott *empirikus vizsgálat ténye lehetővé teszi a megfelelő ábrák, diagrammok, táblázatok elkészítését*, olyan illusztrációk nyújtását, amelyek jobban érthetővé, szemléletesebbé és áttekinthetővé teszik a határon átnyúló együttműködések különböző intézményi formáit, céljait és eredményeit.

Dolgozatomban a *hagyományos jogi-normatív megközelítés mellett más módszerek* (politológiai, hatalomelméleti, szociológiai, történeti, és komparatív-elemzések) alkalmazása révén is igyekszem teljes képet adni az együttműködések rendszeréről. Az alapvetően *jogi-közigazgatási megközelítés új szemléletet* jelent a határkutatásban, a határon átnyúló euroregionális együttműködések vizsgálatában, ugyanakkor szilárd alapul szolgálhat az együttműködések szereplői, a gyakorlati szakemberek számára is. Ennek keretében kiemelt figyelmet fordítok az önkormányzatiság tartalma, intézményrendszere, az (euro)régiók típusai, és a megvalósítás eszközrendszere terén megfogalmazott demokratikus alapelvek vizsgálatára. Tekintettel a *többszintű kormányzás folyamatának átfogó, komplex jellegére*, nem hagyhatom figyelmen kívül az együttműködések gazdasági, társadalmi, kulturális, valamint etnikai vonatkozásait, amelyet alapvetően empirikus vizsgálatokra alapozva, *multidiszciplináris megközelítéssel* lehet teljes körűen áttekinteni.

Az értekezés egyes részei már publikálásra kerültek a hazai és nemzetközi szakirodalomban. Dolgozatom egészében a regionális kutatások egyik olyan munkája lehet, amely a nemzetközi és hazai elméleti szakirodalom és gyakorlat széles körű feltárásával és szintetizálásával mutatja be a határon átnyúló együttműködések rendszerét, segít *eligazodni az együttműködések hálójában*.

I. 4. Terminológiai kérdések

Tekintettel arra, hogy sem a magyar, sem a nemzetközi szakirodalom nem egységes az európai szakterminológiák használatában, szükségesnek tartok néhány elhatárolást megtenni:

1. A határon átnyúló együttműködések fogalmát általánosan használok valamennyi típusú együttműködés összefoglalására (angol terminológiában például: co-operation beyond border; co-operation across border, cross-border co-operation).

Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy az *Európa Tanács és az Európai Unió angol nyelvű terminológiája* ugyanazon együttműködési struktúrák vonatkozásában eltérő. A magyar szakirodalomban gyakran összemosódnak ezek a kifejezések, azonban én tartom magam a megkülönböztető kifejezések használatához, érzékeltetve, hogy mely intézmény joganyagáról, vagy annak égisze alatt létrejött intézményi struktúráról beszélek. Ennek értelmében:

- a földrajzilag határos szubnacionális egységek együttműködései: ET, EU vonatkozásában egységesen határ menti (ET: trans-frontier; EU: cross-border)
- a földrajzilag nem határos szubnacionális egységek együttműködései: ET esetében: területközi, EU esetében: interregionális (ET: inter-territorial; EU: interregional)
- az állami szintek együttműködései: ET esetében: államközi, EU esetében: nemzetek közötti (ET: inter-state; EU: transnational).

A nemzetközi joganyag magyar fordításában gyakran fordul elő a „határ menti” névutós szerkezet egybeírása. Dolgozatomban nem követem ezt a gyakorlatot, hanem tartom magam a helyesírási szabályzat szerinti különíráshoz. A magyar szakirodalomban ezzel együtt új fogalom is keletkezett, a „határmentiség” fogalma, ezért ebben az esetben természetes az egybeírás.

2. *Kutatásaim térben lehatárolódnak:* a határmentiség fogalmát a szerves együttműködések kialakítását lehetővé tévő, de még statisztikailag elemezhető, a NUTS-besorolás szerinti földrajzi távolságra koncentrálok.

3. Fontosnak tartom kihangsúlyozni a különbséget az *együttműködési formák intézményesítése* során végbemenő kettős folyamat között:

- Az *intézményesített együttműködés* alatt azt értem, amikor felülről szervezett, jogszabály által előírt, kizárólag az EU támogatáspolitikájában megjelenő források elosztására szolgáló intézményrendszer felállítása történik meg, ami egy-egy program hatékony lebonyolítására szerveződik. Dolgozatom szempontjából ez nem releváns, a határon átnyúló együttműködések pénzügyi elosztó mechanizmusának vizsgálatára nem terjed ki az elemzésem.

- Az *intézményesült együttműködés* fogalma alatt az alulról szerveződő folyamatokat értem, amelyek a szubnacionális közigazgatási szintek egyes szereplőinek (önkormányzatok, gazdasági és civil partnerek) határon átnyúló együttműködéseiből jönnek létre, és a kapcsolatok fenntartására közös intézményeket alakítanak ki. Az együttműködési struktúrák jogi-közigazgatási szempontú vizsgálata ezekben a folyamatokban követhető nyomon.

II. Állam- és jogelméleti keretek

Az utóbbi évtizedekben az állam- és jogtudomány, valamint a politikatudomány érdeklődésének újra a középpontjába került az *állam mibenlétének problematikája a globalizáció és az európai integráció folyamatában*.

A globalizáció számos területen alapjaiban rendítette meg az állam és államiság hagyományos felfogását, felbomlasztotta a vesztfáliai béke következtében kialakult világrendet, „amely a territoriális nemzetállamok szuverén egyenlősége, a be nem avatkozás, a nemzetközi jog kötelező erejű elveire épült, és amely egészen a XX. század végéig kitartott”.¹⁷ A hagyományos jog- és politikatudományi megközelítések a vesztfáliai államnak a „külső szuverenitás” elve alapján a nemzetközi politikai rendszert meghatározó szerepét, valamint az állam és polgárai között a XVIII-XIX. század óta formális társadalmi szerződésekben is kifejezett „belső szuverenitását” hangsúlyozták.¹⁸

A XX. század második felében azonban megsaporodtak azok a nem állami entitások, amelyek megbontják az *államok szuverenitását*. Egyre nagyobb számban jelentek meg olyan nemzetközi szervezetek, amelyek ugyan az egyes államok tagjai, mégis a szuverenitás tekintetében átlépik a nemzeti határokat, illetve elterjedtek a kormányokhoz nem kapcsolódó nemzetközi gazdasági és társadalmi szerveződések (NGOs), amelyek különféle mozgalmak révén fejtik ki politikai határokat nem ismerő hatásukat.¹⁹ A hagyományos nemzetközi szuverenitás szempontjából ilyen új kihívást jelent az *európai integráció* is.

II. 1. Szuverenitáselméletek

Annak meghatározásához, hogy mennyiben őrizték meg, vagy adták fel szuverenitásukat az Európai Unió tagállamai, elsősorban a szuverenitás fogalmát kell körbejárni. A szuverenitás az államelmélet egyik legvitatottabb és legtöbb jelentéssel bíró fogalma, amelynek teljes körű áttekintésére terjedelmi korlátok miatt a dolgozatban nem vállalkozom, azonban néhány fontosabb szempont és jelentésárnyalat kiemelésével

¹⁷ Takács P. 2008, 163.

¹⁸ Kaiser T. 2001, 19.

¹⁹ Gombár Cs. 1996, 29.

igyekszem meghatározni a *szuverenitás tartalmát az Európai Unió és tagállamok vonatkozásában*.

Az államelméleti gondolkodók álláspontja eltérő abban a tekintetben, hogy *abszolút vagy relatív szuverenitáselméletéről* van-e szó. A klasszikus szuverenitás fogalmának megalkotója Jean Bodin szerint a szuverenitás egy állam állandó és abszolút hatalma, vagyis szuverénnek csak az az entitás tekinthető, amely mindenek felett áll, minden korlátozástól mentes.²⁰ Később a fogalom körüli viták jelentős része arról szólt, miként lehet ezt a korlátlan hatalmat „megszelídíteni”, amelynek abszolutisztikus tendenciái később a béke és a szabadság új fenyegetésévé váltak.²¹

A relatív szuverenitáselméletek már azt hangsúlyozták, hogy a szuverenitás fogalma kezdetben abszolút volt, azonban az életviszonyok megváltozásával a szuverenitás régi fogalma anakronisztikussá vált, át kellett értelmezni. Más irányzatok szerint a fogalom már a kialakulásakor relatív volt, hiszen a szuverén hatalomnak mindig voltak fizikai, szociológiai, etikai és logikai korlátai. A mai viszonyok között, ha létezik is szuverenitás, az csakis relatív lehet. A relatív szuverenitás negatív értelemben jelentheti a nemzetközi jogtól függő szabadságot, míg pozitív értelemben a nemzetközi jogtól függő hatalmat.²²

Más megközelítésből a *szuverenitás mind jogi, mind politikai kategóriaként* felfogható, egymást kiegészítve, hiszen a politikai hatalom gyakorlásának módját, eszközeit a jog szolgáltatja, míg a jog a politikai rendszer által meghatározott. Az európai alkotmányos berendezkedés XX. századi államelméleti vitái Hans Kelsen és Carl Schmitt szuverenitás felfogásának kettősségében követhetők nyomon. A szuverenitás jogi megközelítését Hans Kelsen írja le, aki szerint a szuverenitás egy normarend felsőbbrendűségét mutatja: „az állam ugyanis szuverén, és ez azt jelenti, hogy jogilag csak saját akaratából korlátozható”.²³ A jogi szuverenitás szerint szuverén hatalom tehát az, amit valamely alkotmányos hatalom birtokosa jogalkotásra használhat, és amit csak az alkotmánynak az erre a hatáskörre vonatkozó esetleges megszorításai

²⁰ Jean Bodin elméletét az 1576-ban megjelent *Six livres de la République* (Hat könyv a köztársaságról) c. munkájában fejtette ki, s a szuverenitás fogalmának meghatározásával elsősorban a francia királyi hatalom megerősítését kívánta elősegíteni. Hasonlóan a hatalom korlátlanságát vallotta később – a teljesség igénye nélkül – Grotius, Hobbes, Rousseau, Constant, Dicey.

²¹ Nem tekintette korlátlannak a szuverén hatalmát John Locke, aki alapvetően liberális elméletét az 1689-es Két értekezés a kormányzatról c. munkájában fejtette ki, és az abszolutisztikus következmények elkerülése érdekében az egyént elidegeníthetetlen jogokkal ruházta fel, a szuverenitást pedig úgy értelmezte, hogy a szuverén csak védje, és ne támadhassa ezeket a jogokat.

²² Takács P. 2008, 146-150.

²³ Kelsen, H. 2003, 606.

korlátozhatnak. Ha az alkotmány ilyen hatalommal ruház fel, de nem tartalmaz erre a hatalomra vonatkozó korlátozást, akkor azt mondhatjuk, hogy a szuverenitás a törvényhozó hatalom birtokosát illeti.²⁴ Ezzel szemben Carl Schmitt számára a szuverenitás a jogrend normativitásának felfüggesztésében nyilvánul meg: „szuverén az, aki a kivételes állapotról – *Ausnahmezustand* – dönt. (...) A szuverén kívül áll az általánosan érvényes jogrenden, ám mégis hozzá tartozik, mert ő illetékes az alkotmány teljes körű felfüggesztése kérdésében dönteni.”²⁵ A kivételes állapot tehát kívül esik a jog elsőbbsége hatáskörén, s a jogon túli társadalmi és politikai tényezők jog feletti primátusát bizonyítja.

MacCormick felteszi a kérdést, hogy a jogi és politikai szuverenitás közül melyiknek van elsőbbsége, a korlátlan politikai hatalom-e az előfeltétele a korlátlan jogi autoritásnak vagy fordítva? Carl Schmitt egyértelműen a politikai szuverenitás elsőbbségét vallja, miszerint a jog végső alapja abban rejlik, hogy ki gyakorolhatja a hatalmat az egész közösség nevében, rendkívüli helyzetben, amikor a mindennapi jogi intézkedések elégtelennek vagy működésképtelennek bizonyulnak. MacCormick szerint „bár az ehhez hasonló elméletek meggyőzőek és tanulságosak lehetnek bizonyos politikai-jogi berendezkedésekben, hiányosnak bizonyulnak ott, ahol működnek az alkotmányos tradíciók. (...) Ebben az esetben nehézséget okoz a szuverén lény vagy a szuverén entitás azonosítása, amely bármilyen jogi korlátozás nélkül birtokolná a hatalmat.”²⁶

A szuverenitás fenti hagyományos elméleteinek több szempontból sem felelnek meg az *európai integráció működési mechanizmusai*. Az Európai Unió egy olyan politikai egység, amely nem illeszkedik egyetlen eddig ismert kormányzati kategóriába sem, olyan európai regionális gazdasági és politikai együttműködés, amely hagyományos nemzetközi szerződések alapján épül fel, azonban a nemzetközi szervezetektől eltérően funkcionál, és jellegében is különbözik. Az európai integráció egyik meghatározó jellemzője az egyediség, amely a kezdetekben korlátozott keretek között folytatott együttműködésből a tagállamok gazdaságilag és politikailag is egyre szélesebb mértékben integrálódó szervezetévé nőtte ki magát, döntéshozatali hatáskörén belül jelentős mértékben *korlátozta a tagállamok önálló tevékenységét, jogalkotását*, miközben az európai integrációs folyamat intenzitását éppen az határozza meg, hogy a

²⁴ MacCormick, N. 2003, 7.

²⁵ Schmitt, C. 1992, 1-2.

²⁶ MacCormick, N. 2003, 8.

tagállamok milyen mértékben és terjedelemben ruházzák át hatásköreiket a szupranacionális intézményekre.²⁷

A szakirodalomban legtöbbet vitatott további kérdés, hogy az *EU államközi vagy szupranacionális elvek alapján működik*, vagyis milyen szinten születnek a döntések, hogyan formálódnak az EU politikái. A szupranacionális nemzetközi szervezet jellemzője, hogy általában tagállamoktól függetlenül eljáró intézményekkel bír, ahol a tagállamok többségi elv alapján hozzák meg a döntéseket, amelyeket nemzetközi szinten hajtanak végre. A kormányköziség ezzel szemben a tagállami együttműködések szorosabbra fűzését mozdítja elő, és az egyhangú döntéshozatal dominál.

A *klasszikus szuverenitás-felfogással már kezdettől fogva szemben álltak* a többségi szavazással elfogadott döntések, az Európai Bíróság elvi jelentőségű állásfoglalásai, valamint a hatáskör-átruházásra vonatkozó kérdések. Az Európai Unió és a tagállami szuverenitás kérdésének vizsgálata során le kell szögezni, hogy a *közösségi jog*²⁸ *kezdetektől fogva nagymértékben beavatkozik a tagállamok belső viszonyaiba*, hiszen több síkon kötelező érvényű szabályokat alkot. Az Alapító Szerződéseket, mint nemzetközi jogi aktusokat – a nemzeti alkotmányok rendelkezései szerint – ugyan még el lehetett helyezni a belső nemzeti jogrendben, azonban a közösségi szervek által alkotott másodlagos jogi normák és a nemzeti jogszabályok viszonyának eldöntése sem a tagállamok alkotmányai, sem pedig a Szerződések szövege alapján nem volt lehetséges.²⁹ Ezek megállapítására mind a Szerződések, mind pedig az alkotmányok alkalmatlannak bizonyultak, ezt segítette a *bírói jogfejlesztés*.

- Az Európai Bíróság által meghatározott „alkotmányos” doktrínák jelentős mértékben elősegítették a közösségi jognak a nemzeti jognál hatékonyabb alkalmazását, és meghatározták a Közösségen belül megvalósuló alkotmányos hatáskör megosztást a Közösség és a tagállamok viszonyában. A közösségi intézmények, illetve tagállamok közötti vertikális hatáskörmegosztás 1963-ban a *Van Gend en Loos*-

²⁷ Takács T. 2007, 39-40.

²⁸ Tekintettel arra, hogy az európai integráció kezdeti szakaszában az intézményi és hatásköri kérdések a közösségi joghoz kötötten, az első pillérhez kapcsolódóan jelentek meg, a hatáskörök általános jellemzése kapcsán közösségi jog kifejezést használok. A 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződés 2.b) pontja – új 1. cikk (3) bekezdés – a korábbi három pilléres struktúrát egy entitásba egyesíti, így az Európai Uniót egységes jogi személyiséggel ruházza fel, amelynek értelmében a közösségi jog helyett egységesen uniós jogról beszélhetünk. Forrás: Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 306 2007.12.17.

²⁹ Kecskés L. 1999, 171-172.

*ügyben*³⁰ jelent meg, amikor az Európai Bíróság kimondta, hogy bár a Közösséget létrehozó Szerződés egy szuverén államok közötti megállapodás, lényegét tekintve mégis inkább a tagállamok jogrendszereihez föderálisan kapcsolódó központi jogrendszer „alkotmánya”. A *közvetlen hatály elve* a közösségi jog érvényesülésének dimenzióit meg többszörözi. A közösségi jogi normák nemcsak a Közösség és a tagállamok viszonyában jelennek meg, hanem a Közösségek és magánfelek, tagállamok és magánfelek, valamint a magánfelek egymás közötti viszonyaiban is.³¹ Ebből következik a *közvetlen alkalmazhatóság elve*, amelynek alapján a közösségi jogi normákra a magánszemélyek a saját nemzeti bíróságaik előtt hivatkozhatnak, és kérhetik, hogy a nemzeti bíróság ítéletét a közösségi jogra, és a közösségi jog alapján értelmezett nemzeti jogra állapítsák meg.³²

- Az Európai Bíróságnak a *Costa v. Enel-ügyben*³³ kifejtett álláspontja szerint a Közösség valódi hatalmának a forrása az állami hatáskörök átruházása, illetve a *tagállamok szuverenitásának korlátozása*. Az ítélet indokolásában a Bíróság a nemzeti jogot - keletkezési idejétől függetlenül - a közösségi jog alá rendelte. Az *elsődlegesség elvének*³⁴ kimondása a hatáskörmegosztásra nézve azzal a következménnyel járt, hogy a nemzeti jogalkotók a közvetlenül hatályos közösségi jogszabályok által szabályozott kérdésekben még saját bíróságaik előtt sem tudtak érvényt szerezni az általuk kibocsátott jogszabályoknak, amennyiben azok a közösségi joggal ellentétesek voltak, vagy annak érvényesülését valamilyen módon akadályozták.

³⁰ 26/62 Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen (1963) ECR 3.

³¹ Blutman L. 2004, 242.

³² A közvetlen hatály elvével kapcsolatban lásd bővebben: Ellis, E.–Tridimas, T. 1995, 195-206.; Hartley, T.C. 1994, 195-197.

³³ 6/64 Costa v. ENEL (1964) ECR 585.

³⁴ Kecskés László szerint a szupremácia tekintetében az „elsődlegesség” terminológia használata indokoltabb. Az „elsőbbség” kifejezést egy másik, szintén a közösségi joggal kapcsolatos témakör számára célszerű fenntartani. Az „elsőbbség” kifejezés időtényezőre is utal. Az EK jogában kialakult egy új elsőbbségi doktrína, a pre-emption analízis alapján, ami az a módszer, amellyel a nem kizárólagos jogalkotási felhatalmazottságok körében a Közösség a maga számára kizárólagossá teheti a korábbi egyidejű jogalkotási hatáskört. E közösségi jogi jelenség esetében fontos körülmény lehet, hogy egy közösségi jogi szabályozást a Közösség vagy a tagállam alkot meg előbb. Itt tehát az időtényezőnek is szerepe van, és ezért látszik indokoltnak az elsőbbség kifejezést ezen témakör terminológiai jelölésére fenntartani. Forrás: Kecskés L. 1999, 168.

A hatásköri kérdések vizsgálatakor azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a Közösség kezdetektől fogva nem rendelkezett valamennyi közügy szabályozására vonatkozó átfogó, általános jogalkotási hatáskörrel. A tagállamok nem általános felhatalmazás keretében ruháztak át hatásköröket a Közösség részére, hanem a *korlátozott felhatalmazás elvének* megfelelően funkcionálisan, egyes célkitűzésekhez kötötten. Ebből következően a Szerződések az alapcélkitűzéseknek megfelelő feladatok megállapításán keresztül osztották fel a hatásköröket.³⁵ A közösségi együttműködés rendszere tehát a *tagállami szuverenitás részbeni átruházására* épült, ahol a fő kérdés a szuverenitás átruházásának *mértéke* volt. Ezzel szemben a Lisszaboni Szerződés már pontosan meghatározza, és három kategóriába sorolja az Unió hatásköreit:

- az Unió kizárólagos hatáskörei;
- a tagállamokkal megosztott hatáskörök; és
- a tagállamok fellépésének támogatása és kiegészítése.

Ugyanakkor megállapítható, hogy a hatásköri katalógus kidolgozásával a Lisszaboni Szerződés sem változtatott a korlátozott felhatalmazás elvén, az Unió hatásköreinek megállapítására továbbra is a hatáskör-átruházás elve irányadó, a szubszidiaritás és arányosság elvének figyelembevételével.³⁶

³⁵ A korlátozott felhatalmazás elvét az EKSZ 5. cikke rögzítette, amelynek alapján a Közösség csak az EKSZ 2. és 3. cikkében meghatározott keretek között tevékenykedhet, más területekre nem terjed ki a hatásköre. A Közösség ebben az értelemben nem rendelkezik a Kompetenz-kompetenz, vagyis a hatáskör megállapítására vonatkozó hatáskör lehetőségével. Erről bővebben lásd: Herzog, R. 2003, 862.

³⁶ Lisszaboni Szerződés 6. pontja alapján az új 3b. cikk:

„(1) Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.

(2) A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.

(3) A **szubszidiaritás elvének** megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.

Az Unió intézményei a szubszidiaritás elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák. A nemzeti parlamentek az említett jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról.

(4) Az **arányosság elvének** megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

Az Unió intézményei az arányosság elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben foglaltak szerint alkalmazzák.”

Forrás: Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 306 2007.12.17.

Jogosan merül fel tehát a kérdés, hogy az Európai Unió és tagállamai viszonylatában a szuverenitás nem egységes egész, vagy nem is létezik már a szuverenitás fogalom?

Az állam hatalmát akkor lehet teljes mértékben szuverénnek nevezni, ha az állam erősebb, meghatározó, döntő és nem levezethető, *eredeti hatalommal bír a területe és népessége fölött*,³⁷ és ha az államhatalomnak ez az ereje a legitim fizikai erőszak monopóliumában,³⁸ a „kompetenz-kompetenz”-ben, és a jogalkotás elsőbbségében fejeződik ki.³⁹ Ebből kiemelendő a kompetenz-kompetenz dimenziója, vagyis a hatáskörök megállapítására vonatkozó hatáskör, melynek alapján a szuverenitás a tagállamoknál marad, mivel az EU tagállami felhatalmazástól függően rendelkezik leszármaztatott hatáskörrel.⁴⁰ Ugyanakkor a leszármaztatott hatáskörök elve a gyakorlatban már relativizálódott egyrészt az íratlan jogkörök (implied powers) és az EKSZ 308. cikke, valamint a Lisszaboni Szerződés – fentebb említett – hatásköri rendelkezései következtében. A jogalkotás dimenziójában azonban kijelenthető, hogy a tagállamok államhatalma jelentős mértékben leszűkül, a törvényhozás elsőbbsége olyan mértékben mérséklődött, hogy az már érinti, vagy érintheti a tagállamok szuverenitását.⁴¹

Akkor hát az Európai Uniót tekinthetjük szuverénnek?

Egyes szakirodalmi álláspontok szerint a *szuverenitás egy új hordozója* jött létre az Európai Unió intézményével. Walker szerint „funkcionális szempontból az Európai Unió olyan lényeges, jogilag szabályozott közhatalommal rendelkezik, amely független az azt alkotó tagállamoktól, és ilyen mértékig saját alkotmányjoga van. Igaz, hogy ennek a jognak a jelentős része az alapszerződésekben található, amelyek az önmegjelölés hiányától eltekintve figyelemre méltó hasonlóságot mutatnak sok állam írott alkotmányával”.⁴² Ha ezt a nézetet veszem figyelembe, akkor olyan kérdésre is választ kellene adni, amely nélkül nem beszélhetünk szuverenitásról – vagyis európai nemzetről, közös, oszthatatlan területről, stb. Ezt támasztja alá Grimm megállapítása, amely szerint „a politika európai szintjén hiányzik az odaillő közönség (...) a

³⁷ Jellinek, G. 2003, 6-31

³⁸ Weber, M. 2003, 48-52.

³⁹ Szilágyi P. 2009, 74.

⁴⁰ Herzog, R. 2003, 862.

⁴¹ Szilágyi P. 2009, 74.

⁴² Walker, N. 2004, 125.

demokráciával szemben támasztott követelmények ez esetben nem az emberektől származnak, hanem a társadalomtól, amely politikai egységként akarja létrehozni önmagát. (...) Ennek megfelelően a demokrácia gátját nem az Unió állampolgárainak, mint népnek a kollíziós hiánya képezi, hanem azok gyengén fejlett kollektív identitása és a nemzetek feletti egyeztetéshez való elégtelen tehetségük.”⁴³ Az Európai Unió alaprendje nem az Unió népétől, hanem a tagállami kormányzatoktól és a nemzeti parlamentek ratifikációjából ered. Az alkotmánynak tekinthető szerződések forrása tehát nem a nép, hanem a tagállami kormányzatok, és ez legitimációs hiányt jelent.⁴⁴

Az Európai Unió tehát nem az állami szuverenitással rokonítható szuverenitással rendelkezik, hiszen nincs mindenre kiterjedő hatásköre, de kisebb részjogokat mégiscsak gyakorol, és ezt Doehring „*megcsonkított szuverének feletti szuverenitásnak*” nevezi.⁴⁵

Ismét mások szerint a szuverenitás fogalma felett eljárt az idő. Neil MacCormick a *poszt-szuverenitás* korát idézi, miszerint túl kell lépni a szuverén államon. Az egysíkúan államközpontú vagy Európa-központú megközelítésekkel szemben újfajta szemléletet javasol, amelyben egyrészt a politikát és a jogot elválaszthatatlan összefonódásban látja, másrészt a jogrendszer fogalmát nem szűkíti le a szuverén állam által alkotott és kikényszerített jogra. Vagyis az uniós jog és a nemzeti jog közötti konfliktust a nemzetközi jog alapján kell eldönteni, miközben nem hivatkozunk a szuverenitás fogalmára.⁴⁶

Mindent összevetve elmondható, hogy a *szuverenitás fogalma ma már nem azonos az államhatalommal, de annak legfontosabb tulajdonsága*. A tagállamok egyértelmű alkotmányos rendelkezéseire tekintettel⁴⁷ a jogi értelemben vett szuverenitás nem ruházható át az Unióra, mert ez egyet jelentene a tagállamok önfeladásával. Csupán egyes felségjogok ruházhatók át, melyek politikai súlya egyfelől az Unió hatalmának, másfelől a tagállamoknál maradó hatalom mértékét határozza meg.⁴⁸ Ezt támasztja alá a Német Alkotmánybíróság elhíresült Maastricht-ítélete is, amely leszögezi, hogy a Unió nem rendelkezik saját kompetenciáján túlmenő kompetenciával, s „ha a jövőben netán az európai hatáskör további határainak a kérdése merülne föl olyan ügyekben, amelyek német joghatóságra tartoznak, és ha Németország alapvető alkotmányos jogainak és

⁴³ Grimm, D. 2004, 73-74.

⁴⁴ Paczolay P. 2003, 147.

⁴⁵ Doehring, K. 2003, 899.

⁴⁶ MacCormick, N. 1993, 1-18.; MacCormick, N. 2003, 10-11.

⁴⁷ Pl. Bonni Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés és 23. cikk (1) bekezdés

⁴⁸ Blanke, H-J. 2003, 875.

jogosítványainak bármelyike veszélybe kerülne, a BVerfG rendelkezne a hatalommal, hogy fenntartsa a német alkotmányjog alapjait, és viszont meghatározza az európai szervek Németország feletti hatásköreinek határait.”⁴⁹

A Német Alkotmánybíróság értelmezésének szemlélete és nyelvezete egyértelműen szerződésnek, és nem alkotmánynak nevezi a Maastrichti Szerződést, amely az Európai Unióval olyan kormányközi közösséget hozott létre, amely legitimációját az *egyes tagállamok parlamentjeinek felhatalmazásából* nyeri. A tagállamok ezáltal megtartják szuverenitásukat, amelyek gyakorlását döntően a kormányzatok határozzák meg.

Az európai integrációban részt vevő államok nemzeti alkotmányai fő szabály szerint kettős követelménynek kívánnak eleget tenni: egyrészt az alkotmányok elején a hagyományos *szuverenitási klauzulát* fektetik le, amely a nemzeti közhatalom és jogrend első számú legitimációja, másrészt az egyes alkotmányokban eltérő helyen és tartalomban utalnak arra, hogy a *tagállami döntéshozatal kikerülhet a nemzeti keretektől*, és európai szintre tevődhet át. Trócsányi László kiemeli, hogy a nemzeti alkotmányok e kettősség ellenére, mégis a *nemzeti szuverenitásra helyezik a hangsúlyt*: meghatározzák a szuverenitás letéteményesét és gyakorlóit, a hatalomgyakorlás módját és szerveit, valamint az alapvető jogokat és köteleességeket.⁵⁰

A nemzeti alkotmányok ugyanakkor rendkívül óvatosan beszélnek a szuverenitás korlátozásáról, több nemzeti alkotmányban – elsősorban a 2004-es kibővülés „fiatal demokráciáiban” – nem is találkozunk az Európa-klauzulával,⁵¹ ezek az alaptörvények az Európai Uniót és a tagságból fakadó kötelezettségeiket a nemzetközi kapcsolatokról szóló cikkelyek alatt tárgyalják.

A magyar alkotmány csatlakozási klauzulája⁵² nem tartalmazza a főhatalomból eredő jogosítványok *korlátozása, hatáskörök átruházása, vagy átengedése kifejezések*

⁴⁹ MacCormick, N. 2004, 109.

⁵⁰ Trócsányi L. 2008, 4.

⁵¹ Lásd bővebben: Györi E. 2004.; Király A. 2009, 45-230.

⁵² A Magyar Köztársaság Alkotmánya 2/A. cikk

„A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján - az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig - egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.”

egyikét sem, a közös hatáskör gyakorlásáról rendelkezik, ami többféle értelmezési lehetőséget rejt magában.⁵³

A szuverenitással kapcsolatos magyar szakmai viták részletes ismertetése nem képezi a dolgozatom tárgyát,⁵⁴ a téma szempontjából releváns *szuverenitás fogalmának véleményem szerint olyan átalakulásáról kell beszélnünk*, ahol az „integrációban részt vevő országok az alapító szerződéseknek megfelelően, a kizárólagos jogalkotó joghatóságukról lemondanak, és azok gyakorlását az európai integrációs szervezet rendszerén belül a tagállamokkal közösen gyakorolják.”⁵⁵

Ezt támasztja alá Kondorosi nézete, miszerint hatáskör-átruházás vagy átengedés helyett inkább arról beszélhetünk, hogy az állam belenyugszik a szuverenitásból eredő jogosítványai egyedül gyakorlása helyett *más államokkal közös, együttes, velük megosztott érvényesítésébe*. A szuverenitáskorlátozás feltételrendszeréhez tartozik ugyanakkor, hogy az alkotmányos hatáskörök átengedése önkéntes legyen, viszonyosságon alapuljon, olyan nemzetközi szervezet javára történjen, amelynek az állam tagja.⁵⁶ Az önkorlátozás abban nyilvánul meg, hogy „Magyarország nem érvényesíti, hanem visszavonja kizárólagos joghatósági igényét annak érdekében, hogy teret adjon egy másik jogrend érvényesülésének. Ezzel a szuverenitásból folyó jogok nem tűnnek el, nem szűnnek meg, hanem visszavonulnak, és a háttérben maradnak a közösségi jogrend érvényesülése érdekében.”⁵⁷ A hatáskörök közös, az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlása abból a felismerésből fakadhat, hogy „az átruházott hatáskörök gyakorlására logikusan az uniós intézményekben kerül sor, és nem azokon kívül, az uniós intézményekben történő hatáskörgyakorlás áttételesen a többi tagállammal közösen történik.”⁵⁸

Összefoglalóan kijelenthető, hogy jelenleg az Európai Unió fundamentumát jelentő Lisszaboni Szerződés jelentős eredményei ellenére sem felel meg az állami alkotmányokkal szembeni elvárásoknak. Ezért a nemzeti alkotmányok, mint a

⁵³ Blutman László szerint a közösségi jogalkotás rendszere jogi értelemben nem beszélhetünk a tagállamok közös hatalomgyakorlásáról, mert azt a jogalkotó közösségi szervek gyakorolják. „A hatáskör átengedése abban nyilvánul meg, hogy e szervek akkor is hozhatnak Magyarországra nézve kötelező jogszabályt, ha ahhoz nem járul hozzá, ellene szavaz.” Ugyanakkor a közös hatáskörgyakorlás értelmezése problematikus a társjogalkotó Európai Parlament esetében is, ahol a tagállamok állami szervei nem rendelkeznek képviselettel. Forrás: Blutman L. 2004, 56.

⁵⁴ A szakmai álláspontokat lásd bővebben: Chronowski N. – Petrétei J. 2003, 449-466.; Czuczai J. 2003, 135-147.; Kukorelli I. – Papp I. 2002, 3-9.; Sonnevend P. 2003, 32-34.; Vörös I. 2002, 397-407.

⁵⁵ Trócsányi L. 2005, 14.

⁵⁶ Kondorosi F. 2003, 31-32.

⁵⁷ Dezső M. – Vincze A. 2006, 26.

⁵⁸ Paczolay P. 2003, 64.

demokratikus legitimitáció forrásai, még jó ideig fontos szerepet kell, hogy játszanak. Az Európai Unió a Lisszaboni Szerződés szerint is csupán olyan jogi személy, amely nemzetközi szerződéskötési képességgel bír, de nem veszi át a tagállamok szuverenitását, sem a nemzetállamok fölötti főhatalmat, még akkor sem, ha azok önkorlátozása révén jött létre az egész integrációs és az uniós intézmények rendszere. Az egész konstrukció a népszuverenitás és a tagállami szuverenitás, valamint az egyes szuverenitásból eredő hatáskörök átruházásának elismerésére épül a kulturális, alkotmányos, identitásbeli sokszínűség megőrzése mellett.⁵⁹ Az államtársulási jellegből, az Unió teljes szuverenitásának hiányából következik, hogy önmagában az integráció mélyülése vagy bővítése, a Lisszaboni Szerződés elfogadása nem teremti meg az államszervezeti biztosítékokat sem uniós, sem tagállami szinten.

Az Európai Unióban a hagyományos elméleti keretek felbomlása érhető tetten, miközben tagállami szinten is az állam új minőségének megjelenése figyelhető meg. Az uniós politikai- és jogrendszer mibenlétét a mai fogalmainkkal még nem tudjuk leírni, így legfeljebb a posztmodern állam kifejezést alkalmazhatjuk rá.⁶⁰

II. 2. Integrációelméletek

Az európai integrációs folyamat mibenlétére, a jelenségek leírására és magyarázatára, a megfelelő cselekvési minták megfogalmazására különböző az államjogi megközelítések mellett olyan *integrációelméletek* jöttek létre, amelyek mindenki számára kezelhetővé, nevesíthetővé tették a bonyolult jelenségeket. Az európai egyesülés folyamatainak a leírására számos elméleti iskola alakult, azonban az integrációs elméleteket nagyon nehéz összefoglalni: nem egységesek, az integráció különböző fázisaiban, más-más problémák megoldására jöttek létre, ugyanakkor eltérőek céljaikban, módszereikben, és gyakran a vizsgált tárgy tekintetében is.⁶¹

Az európai integráció fejlődése során mindig is nehéznek bizonyult a specifikus, érdekorientált és sokszínű, ugyanakkor *egymással is versengő kormányzati szereplők* részére a megfelelő integrációs forma megtalálása. Többek között erre

⁵⁹ Tóth J. 2004, 115-116.

⁶⁰ Paczolay P. 2003, 152.

⁶¹ Az integrációelméletek összefoglalását lásd bővebben: Kende T.– Szűcs T. – Jeney P. 2007, 197-245.; valamint Palánkai T. 2005, 1221-1235.

vezethető vissza, hogy a mai napig nincs egységes álláspont Európa jövőjére, az integrációs folyamat természetére és végső céljára vonatkozóan. Számos meghatározó elmélet született az európai integráció természetének és jelenségeinek leírására, amelyek gyakran egymásnak is ellentmondó logika szerint épültek fel, és tartalmilag is különbözőek voltak, de „mindeddig nem tudtak választ adni az integráció megtorpanásaira és nekilódulásaira, s nem oldották fel a funkcionista-teljesítményorientált legitimáció és a demokráciaelmélet kritériumai között feszülő ellentmondásokat.”⁶²

A szakirodalom sokfélesége ellenére mégis megfigyelhető egy közös probléma, nevezetesen a *tagállamok integrációban elfoglalt helye és szerepe*, a tagállami *szuverenitás kérdése*, valamint annak módja, hogy a *kormányzati szereplők miként vesznek részt a politikaformálásban*. A nyolcvanas évek közepétől azonban nemcsak az európai integráció fejlődésében, de az arról szóló elméletek történetében is változás következett be, hiszen a korábbi, egymással szembenálló funkcionista/neofunkcionista és kormányközi felfogás kettősségét egy új irányzat, az összehasonlító politika elméletei egészítették ki, melyben az európaizáció és annak módszerét bemutató többszintű kormányzás elmélete tűnik legalkalmasabbnak a napjainkban zajló folyamatok bemutatására. A dolgozatnak nem célja a rendkívül sokszínű és sokféle integráció-felfogások részletes bemutatása, az államok integrációban betöltött szerepére és kormányzati módszerek vizsgálatára figyelemmel az alábbi megközelítéseket ismertetem:

- *Funkcionista elméletek*: alapvetően néhány tagállam érdekevezélt, ugyanakkor konszenzus- és teljesítményorientált kooperációja, amelyben a politikai elit érdekérvényesítő tevékenysége dominál.
- *Államközpontú elméletek* (liberális kormányközi elméletek): a kormányzat szerepe dominál a politika alakításában. A kormányzat fogalma alatt a nemzetállamok értendők, amelyek gazdaságilag, politikailag és kulturálisan is egységet képeznek, így a tagállamok határozzák meg az EU politikaformálásának irányát és sebességét. A politikai folyamatok kormányközi megállapodásokon alapulnak, az európai rend fő szereplői a nemzetállamok.

⁶² Kaiser T. 2001, 35.

- *Az összehasonlító politika elméletei* (nem államközpontú elméletek – (neo)föderalizmus európaizáció és többszintű kormányzás)⁶³: a tagállamokról az európai integrációra helyeződik át a hangsúly, a kormányzat fogalma átalakul, és a kormányzás mechanizmusa lesz meghatározó. Ezek az elméletek arra keresik a választ, hogy a kormányzás révén hogyan tehető hatékonyá a nemzetek feletti politika. Az európai rend fő szereplőivé a szupranacionális vagy szubnacionális szintek válnak, és háttérbe szorulnak a nemzetállamok.

Dolgozatom témája szempontjából a fenti elméletek közül a *nem államközpontú megközelítések* lesznek meghatározóak. Vizsgálom, hogy a nemzetállamok mellett hogyan tűnnek fel az európai döntéshozatali folyamatokban a szubnacionális szintű egységek, és miként nyernek teret *az új gazdasági és társadalmi szereplők, transznacionális érdekcsoportok*. A folyamatban a kormányzatról (government) a kormányzásra (governance) helyeződik a hangsúly, a nemzetállamok már nem képeznek funkcionálisan egységet, a politikai folyamatok a kormányzás különböző szintjein formálódnak és működnek,⁶⁴ a hatalom megosztása két irányban is dominál:

- *Vertikálisan* a szupranacionális integráció intézményei, a tagállamok kormányai, és a szubnacionális (regionális és helyi) szintek közötti hierarchikus viszony, amelynek megjelenési formája a regionalizmus különböző irányzataiban ölt testet.
- *Horizontálisan* pedig az azonos szintű szereplők között, ahol kiépülnek *az ágazati politikákra kiterjedő hálózatok (policy network)*, amelynek eredményeként jönnek létre a *határokon átívelő együttműködések*.

⁶³ Az összehasonlító politika elméletei közül fontosnak tartom még megemlíteni az új institucionalizmus (new institutionalism) elméletét, ami a többszintű kormányzás koncepciójával párhuzamosan, a kormányközi elméletek kritikájaként jött létre. Az irányzat az intézmények szerepét vizsgálja az integrációelméletekben. Az Európai Unió vonatkozásában Bulmer, Simon – The Governance of the European Union: A New Institutional Approach. Journal of Public Policy, 1993. Vol. 13. No. 4. 351-380. – c. munkájában kiemeli, hogy az EU intézményrendszere nem csupán végrehajtó, hanem aktív, cselekvő szerepet tölt be az integráció folyamatában. Sandholz, Wayne – Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions. Journal of Common Market Studies, 1996. Vol. 34. No. 3. 404-429. – c. munkájában pedig már arról beszél, hogy az európai intézmények hogyan képesek befolyásolni a végső döntéseket.

⁶⁴ Hooghe, L. – Marks, G. 2001, 17.

II. 2. 1. A funkcionalizmus és neofunkcionalizmus

Az európai integrációt meghatározó első jelentős elméletek között említhető a funkcionalizmus,⁶⁵ amelynek elméleti megalapozója David Mitrany. A funkcionalista elmélet olyan koncepció, amely elutasítja az föderalisták által képviselt európai egyesülést, nem szimpatizál a regionális integrációs rendszerekkel, bár eljut a nemzetek feletti intézményekhez, de ebben a tekintetben sokkal inkább a *globális integrációra* helyezi a hangsúlyt.⁶⁶ A funkcionalisták célja elsősorban az volt, hogy az integráció megértésének és leírásának szempontjait a jogias szemléletű konstitucionalizmussal szemben a *gazdasági és szociális tényezőkre* helyezték.⁶⁷

A funkcionalisták szerint a legfontosabb kérdés az integrációs folyamatok szabályozásának *célszerűsége és hatékonysága*. Az irányzat képviselői az integrációs rendszer jobb működését igyekeznek megtalálni, mert meglátásuk szerint a nemzetállam egyre kevésbé képes alapvető társadalmi, gazdasági és politikai feladatainak megfelelni. Bár a nemzetállamot, mint irracionális értékterhelt koncepciót elítélték, de a hatalom magasabb szintre történő delegálását csak hatékonysági alapon tartották szükségesnek.⁶⁸

A funkcionalista elmélet több tételét veszi alapul a *neofunkcionalista megközelítés*, amely a legszélesebb körű, átfogó elméletet nyújtja az európai integrációról. A neofunkcionalizmus is abból indul ki, hogy a nemzetállam önmagában nem képes az európai problémák megoldására, ugyanakkor a globális szemlélet helyett már szűkebb keretekben gondolkodik. Ezzel összefüggésben a jólét és a belső béke mellett a külső biztonságot, a *nemzeti politikai elitek* szerepét hangsúlyozza, hiszen épp a politikai elit segíti elő a konfliktusmegoldást azzal, hogy megszervezi önmagát, kijelöli a társadalom számára a célokat, *érdekcsoportokat hoz létre és közvetít*.⁶⁹ A közösségi döntéshozatalban a nemzetállam által megjelenített érdekek ugyanolyan csoportérdeknek minősülnek, mint bármely más gazdasági vagy társadalmi csoport érdekei, amelyek küzdelmeinek a közösségi intézmények nyújtanak keretet.⁷⁰

Ezáltal az intézményi változásokat és a fejlődést nem a kormányközi egyezkedések, hanem a *szupranacionális szereplők és társadalmi csoportok interakciója* magyarázza. Ezek a csoportok mind tevékenységüket, mind lojalitásukat,

⁶⁵ Mitrany, D. 1965, 119-149.

⁶⁶ Kende T.– Szűcs T. – Jeney P. 2007, 199-202.

⁶⁷ Navracsics T. 1998, 15.

⁶⁸ Palánkai T. 2005, 1223.

⁶⁹ Leon, L. – Scheingold, S. 1970, 93-94.

⁷⁰ Navracsics T. 1998, 17.

mind elvárásaikat egy magasabb szint irányába közvetítik az európai integrációban, abban bízva, hogy a *közösségi szabályozás a tagállaminál hatékonyabb fellépést* tesz lehetővé.

Minden szupranacionális szinten megjelenő politika hatást gyakorol más ágazati politikákra, és ennek eredményeképpen az egyes politikák egymással szoros, összefüggő kapcsolatba kerülnek. Így a közös politikák területe az integráció előrehaladásával bővül, amely egy ún. spill-over hatás (továbbgyűrűző hatás, „átcsordulás”) eredménye. A spill-over hatást Moravcsik két megközelítésben értelmezi: elsőként beszél egy funkcionális spill-over hatásról, amely a gazdasági integráció során alakul ki, és olyan szektorokra és politikákra gyakorol nyomást, ahol még nem teljes az integráció. Ezzel kapcsolja be azokat a bővülő és mélyülő együttműködés rendszerébe. Miközben a *funkcionális spill-over önmagában nem vezet a szupranacionális kompetenciák kibővüléséhez*, mégis a pozitív visszacsatolás hozzájárulhat egy adott ügy közösségi szintre emeléséhez. A másik spill-over hatás politikai jellegű, amely akkor következik be, amikor egyetlen szupranacionális intézmény létrehozása mozgásba hoz egy egész folyamatot, és egy teljes szupranacionális intézményrendszer kiépülését eredményezi.⁷¹

A neofunkcionalizmus értelmezésében a *szupranacionalitás fogalma az Európai Közösség vezetésére* vonatkozik. A vezetés attól nemzetek fölötti, hogy nem nemzetileg elkötelezett állami hivatalnokok, hanem speciálisan kiválasztott, a Közösség érdekében eljáró *technokraták* irányítják az integrációt.⁷² A neofunkcionalizmus elmélete egészen a hatvanas évek közepéig kitartott.

II. 2. 2. Kormányközi megközelítés - liberális kormányközi elmélet

A neofunkcionalista irányzat legélesebb kritikája a kormányközi megközelítésekben kapott hangot, amelyek bár elismerik, hogy a spill-over kiterjeszti a feladatköröket és növeli a kormányközi tárgyalások lehetőségét, azonban a közösségi

⁷¹ Moravcsik, A. 1993, 475.

⁷² Kende T.– Szűcs T. – Jeney P. 2007, 211.

*politikák irányát mégis a tagállamok kormányai szabják meg.*⁷³ Ennek értelmében a politika nem más, mint állandó igazodás és hosszadalmas alkudozás az állam hatalmának megtartására és megerősítésére, zéró összegű játékok összessége, melyben az egyik állam nyeresége szükségszerűen egy másik veszteségét jelenti.⁷⁴

A liberális kormányközi megközelítés egyik fő képviselője Moravcsik, aki szerint az európai integráció a tagállamok által létrehozott olyan nemzetközi rezsim, amelyben a tagállami *kormányok maradtak a legfontosabb szereplők*, a nemzeti vezető politikusok szerepe felértékelődik, és a döntések a tagállamok közötti alkuk eredményeként születnek meg. Ebben a folyamatban az európai intézményeknek csak passzív, korlátozott jelentőségük van, ugyanakkor a kormányok közötti alkufolyamatok hatékonyságát megnövelik.⁷⁵ E nézet szerint a nemzeti szint alatti szereplők szintén csak marginális jelentőséggel bírnak az európai döntéseket illetően. Ha képesek is elérni valamilyen eredményt, vagy hatást a döntéshozatalra, azt a kormányukra tett befolyásukon keresztül tudják megtenni, vagyis az „érdekcsoportok megfogalmazzák érdekeiket, a kormányok pedig egybegyűjtik azokat.”⁷⁶

A kormányközi felfogás szerint a *tagországok kontrollálják az európai integrációt*, míg a szubnacionális és szupranacionális szervek és intézmények kevés befolyásoló erővel rendelkeznek. Ez persze nem jelenti azt, hogy az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság teljesen irreleváns szerepet játszana az európai politikákban. Az viszont látható, hogy a nemzeti vezetők kulcsszerepet játszanak mind a döntéshozatalban, mind az uniós politikák megvalósításában, ezzel is erősítve tagállamok hatását az Európai Unióra.

Ebben a megközelítésben az európai integráció csupán a *nemzetállamok számára biztosított keret*, ahogyan Milward fogalmaz olyan támpillér, amely a háborúk után a nemzetállam túlélését szolgálta, és nélkülözhetetlen volt a biztonság és a jólét megteremtéséhez.⁷⁷

A liberális kormányközi megközelítést számos kritika érte. Wallace bírálja a kormányköziség „intergovernmentalizmus” leszűkítő terminológiáját, s a „transzgovernmentalitással” próbálja az EU-együttműködés igazi jellegét kifejezni,

⁷³ Ugyanis a döntéshozatali mechanizmus során az intézményi változásokhoz a Tanács jóváhagyása szükséges, amely a kormányok támogatásától függ, így a spill-over önmagában nem eredményezhet jelentősebb intézményi változásokat. Ezt jól mutatták de Gaulle folyamatos vétői a szupranacionális irányba ható döntések ellen az 1960-70-es években, amivel megállította a spill-over hatásokat.

⁷⁴ Kende T. – Szűcs T. – Jeney P. 2007, 216.

⁷⁵ Moravcsik, A. 1993, 507-519.

⁷⁶ „Groups articulate preferences; governments aggregate them.” Forrás: Moravcsik, A. 1993, 483.

⁷⁷ Milward, A. 1992, 446.

amely a lazább kormányköziséggel szemben a *kapcsolatok átfogó és intenzív jellegét* hangsúlyozza: „Az *intergovernmentális terminológia* azonban nem ragadja meg az EU-politizálás igazi jellegét. Túlzottan a kormányok között a többi nemzetközi szervezetben folyó együttműködést idézi, amelyekben az együttműködés intenzitása meglehetősen korlátozott. Ezért inkább a „transzgovernmentális” terminológiát részesítjük előnyben, amely példáink nagyobb intenzitását fejezi ki, ahol az EU-tagállamok kormányai készek voltak halmozottan elkötelezni magukat meglehetősen kiterjedt szerződésekre és fegyelemre.”⁷⁸

A fenti elméletek abban hasonlítanak egymásra, hogy a politikai döntéshozatali folyamatok *szereplői a szuverén államok*, amelyek egyáltalán nem, vagy csak nagyon féltve, korlátozott mértékben hajlandóak átengedni hatalmukból az integráció, illetve az állam alatti szintek irányába. Ugyanakkor a *globalizációs hatások felerősödésével*, az integráció bővülésével és mélyülésével a *szupranacionális intézmények megerősödtek*, az *államok közötti kapcsolatok is átalakultak*, és megjelentek a nemzetek feletti, határokon átnyúló új gazdasági és társadalmi szereplők, amelyek bekapcsolódtak az európai folyamatokba.

II. 2. 3. Az összehasonlító politika elméletei

Az európai integráció fejlődése a nyolcvanas években ismét fellendült, az Egységes Európai Okmány és a Maastrichti Szerződés rendelkezéseiből eredően az integráció intézményi és politikai struktúrája megerősödött. Ez a fejlődés az integrációelméletekre is jelentős hatást gyakorolt, hiszen az európai integrációt nem csupán nemzetközi térben vizsgálták, hanem lehetővé vált a „belpolitikai” szemléletű megközelítés, amely az Európai Uniót nem a tagállamok fölé, hanem azok mellé helyezi, és azokkal összevetve próbálja értelmezni a döntéshozatali folyamatok alakulását.⁷⁹ Ennek hatására az utóbbi évtizedekben az államközpontú megközelítéséhez képest felerősödtek azok a hatások is, amelyek nemcsak a nemzeti szint szereplőit veszik figyelembe, hanem szubnacionális politikai, gazdasági és társadalmi szereplőket is beemelnek az európai döntéshozatali folyamatokba.

⁷⁸ Wallace, H. 2000, 33. Idézi: Palánkai T. 2005, 1225.

⁷⁹ Navracsics T. 1998, 33-35.

II. 2. 3. 1. (Neo)föderalizmus

A neoföderalizmus vagy másképpen euroföderalizmus szoros kapcsolatban áll az európai integráció kezdeti fázisában képviselt föderalista elképzelésekkel,⁸⁰ azonban számos különbséget is hordoz, amelynek lényege abban áll, hogy már nem a tagállami szint kiiktatására törekszik, hanem éppen a *nemzeti kormányok területi érdekmegjelenítő szerepét próbálja egy föderatív struktúrában intézményesíteni*. A kilencvenes években kibővült, és további bővítés előtt álló Európai Unió intézményi reformjainak a Nizzai Szerződésben is megmutatkozó kudarcai után a föderalizmus új elmélete az Európai Alkotmány megalkotása körüli viták kapcsán bontakozott ki, és erősödött fel.

A föderalizmus eszméje több vonatkozásban értelmezhető a *szuverén állam intézményi és politikai rendszerének tagadásaként*. A föderalizmus általánosságban olyan politikai rendszerként írható le, amelyben világos hatalmi munkamegosztás van a helyi, a regionális és a központi kormányzás között, de amelyre a nemzetek feletti hatalmi és kormányzási centrum fokozatos kialakulása jellemző. Stabilitásának feltétele a megfelelő egyensúly, egyrészt a hatalom különböző rivalizáló szintjei, másrészt a hatékonyság és a demokrácia között.⁸¹

Ugyanakkor az állami szuverenitás eszméjéből fakadó jogelmélet szerint egy államnak csak *egyetlen érvényes jogrendszer* lehet. A föderalizmus ennek is ellent mond, mert ugyanazon a területen, ugyanazon állampolgárok felett két jogrendszer érvényesül – a tagállami és az államok feletti. A föderalizmus a hatáskörök megosztását jelenti a tagállami egységek és a szövetség között, melynek során párhuzamosan és egyidejűleg két joghatóság érvényesül egy területen, mégpedig a központi kormányzat és jog elsőbbségével. Lényege a megosztott szuverenitás, amely nagyobb egységbe foglalja a részeket, de meghagyja azok autonómiáját. Ez kényes egyensúlyú szerkezet, és ez teszi a föderációk történelmi és jelenkori tapasztalatait izgalmassá.⁸²

⁸⁰ Az európai integráció kialakítása során a szuverenitás fogalmának, és a nemzetállamokra épülő államrendszernek a válsága mellett az államelmélet középpontjába kerül a föderalizmus, amely a II. világháború utáni európai integráció egyik fő elméleti ideológiájává vált. Az alapító atyák, Jean Monnet és Robert Schuman a valódi politikai föderáció kialakítását tűzték ki célul:

„Nem lesz béke Európában, ha az államok a nemzeti szuverenitás alapján épülnek újjá (...) Európa országai túl kicsik, hogy népeiknek jólétet tudjanak biztosítani, amik a modern feltételeket lehetővé és következőképp szükségessé teszik.”

Forrás: Monnet, J. 2000, 164-165.

⁸¹ Palánkai T. 2005, 1223.

⁸² Paczolay P. 2004, 43.

Az európai integráció valódi állam- és jogelméleti kihívása az európai integráció sajátos, államok fölötti *sui generis jog- és intézményrendszerének* kiépülése volt. Ezzel megdőlt ugyanis az állam szuverenitásának mindenhatóságába vetett hit, és az ehhez kapcsolódó jogpozitivisták tétele, miszerint jogot csak állam alkothat. Az pedig egyértelmű, hogy az Európai Unió nem állam, miközben a Lisszaboni Szerződés a teljes entitást felruházta jogi személyiséggel, és ezzel egyértelmű lépést tesz egy *föderatív államszerkezet irányába*.

Ugyanakkor az Európai Unió joga nem tekinthető sem államjognak, sem az államok közötti szerződésekben megnyilvánuló nemzetközi jognak, miközben lényegi kérdés a „szerződésen alapulás”, amely az Európai Unió fundamentuma, de a Lisszaboni Szerződés nem változtat ezen. Ebben a tekintetben visszalépés tapasztalható az alapszerződések módosításának hagyományos formájához, amely a jelenlegi szerződéseket felváltó a *közös európai alkotmány elvetését* jelenteti. Itt kell azonban megjegyezni, hogy a korábbi Alkotmányos Szerződés tervezetét sem értelmezhattük szoros értelemben vett alkotmányként, hiszen az is megőrizte volna szerződéses jellegét. Ebben a vonatkozásban az Unió *konföderalisztikus jellege* mutatható ki.

Roman Herzog az államkapcsolatok Jellinek által képviselt klasszikus tanát⁸³ meghaladva a *föderáció és konföderáció közötti átmenetben* olyan „köztes” entitásként határozza meg az európai integrációt, amely

- nem rendelkezik saját hatásköre megállapítására vonatkozó hatáskörrel (kompetenz-kompetenz);
- nem a tagállamok nemzeti egységén, hanem a kultúrkör egységén és a társadalmi fejlettség hasonlóságán alapul;
- a kormányok egyesüléseként létezik, nem tekinthető a népek egyesülésének;
- ugyanakkor a szövetségi államokhoz hasonlóan tartós szervezettel rendelkezik, és
- a szövetségi államnál szűkebb, de említésre méltó főhatalommal bír.⁸⁴

Ezzel az általános államtan körében meghatározott államiságot – amely a szuverén rend kizárólagos jogának, a hatáskörök teljességének és a hatáskörök

⁸³ Jellinek szerint a szövetségi államnál a szuverenitás egyértelműen nem a tagállamoké, hanem a szövetségé, amely ezért egy több államból alkotott szuverén állam. Vagyis a szövetség rendelkezik saját államnépé és saját területe felett, és államhatalma nem a tagállamokéból származtatott. Ennek azonban fontos következménye a hatáskörök megosztása a központi állam és a tagállamok között.

⁸⁴ Herzog, R. 2003, 862.

meghatározására vonatkozó hatáskörnek, valamint a területi és személyi felségjognak az attribútumával rendelkezik – a német államjog képviselői egybehangzóan elvitatták az európai integrációtól.⁸⁵

Az állam válságának másik oka az *állami funkciók túlburjánzása*. Az állami feladatok megnövekedésével és a globalizációs folyamatok felerősödésével az állami keretek túl szűknek bizonyulnak a feladatok megoldásához, az állam egyedül nem képes betölteni teljes körűen a funkcióját. Egy közepes nagyságú állam ma már aligha tudja egyedül megoldani a rá háruló társadalomirányítási és társadalomalakítási feladatokat. Gazdasági téren már régóta nem népi- vagy nemzeti gazdaságokkal, hanem kontinentális méretű gazdaságokkal, sőt egyenesen világgazdasággal találkozunk.⁸⁶

Az állam tehermentesítésének biztosítására ugyanakkor megindult az a folyamat, amelynek során az állami feladatok egy részét ezért alacsonyabb, szubnacionális szintekre delegálják, amely a *szubszidiaritás elvének* megvalósulásában fejeződik ki. Ezzel két folyamat feszül egymásnak: az EU hatalmának növelése és a tagállamok hatalmának megőrzése, amely tendenciák egyidejű érvényesüléséhez a megfelelő keretet a szubszidiaritás biztosítja.⁸⁷

- egyfelől jelenti a túlméretezett, központi államhatalom leépítését, közelebb viszi az állami funkciókat a helyi szinthez és az állampolgárokhoz, és ezzel a szubszidiaritás elvét valósítja meg;
- másfelől nagyobb egységbe fogja a korábban önálló, de kisebb entitásokat, akár a korábbi szuverén államokat is.

A korábbiakban tisztáztam, hogy az európai integráció során az állami szuverenitás jelentős mértékben átalakul, és ezzel a folyamattal egyidejűleg a szubszidiaritás fogalma is megváltozik. Felerősödik az állami szint alatti regionális és helyi szintű egységek igénye arra vonatkozóan, hogy ebben az átalakulási folyamatban részt vegyenek, vagyis az állam szuverén jogkörei ne csak „felfelé”, az uniós intézmények hatáskörében jelenjenek meg, hanem „lefelé” is, az alkotmányos régiók nagyobb önállóságában.

A szubszidiaritás ugyanakkor nemcsak államszervezeti, hanem *társadalomszervezeti elv is, amely szorosan összefügg a legitimációval és a társadalmi*

⁸⁵ Blanke, H-J. 2003, 873.

⁸⁶ Herzog, R. 2003, 865.

⁸⁷ Paczolay P. 2006, 69-71.

részvétellel. Ehhez újra kell fogalmazni a szubnacionális egységek konstrukciós elveit, identitását és a közjóért vállalt szerepüket.⁸⁸

A szubszidiaritás, ami eredetileg a tagállamok hatásköreinek a közösségi hatáskörelvonás elleni védelmére szánt elv volt, mára egy többszintű kormányzat vezérelveként jelenik meg, amely a hatékonyabb állami működés ösztönzőjeként a decentralizációt és az államokon belüli regionális struktúrák megerősítését szorgalmazó szereplők egyik fontos érve. Az európai integráció egyik következménye lehet, hogy ténylegesen a szubszidiaritást az állami szuverenitással szemben fogalmazzák meg, amely az egyes régiók vagy etnikai csoportok érdekérvényesítése számára nyújthat valamilyen alapot az állammal szemben; míg más oldalról ez a folyamat az „állam”, a „nemzet” vagy éppen az „állampolgárság” hagyományos fogalmainak újraértelmezésére készíthet minket.⁸⁹

Összefoglalóan kijelenthető, hogy az Európai Unió olyan egyedülálló intézményi forma, amely rendkívül összetett *folymatokat* hordoz magában, s korábban nem létezett ehhez hasonló entitás. Megállapítható, hogy az EU a nemzetközi intézménynél jóval előrehaladottabb formában működik, bár nem éri el a klasszikus föderáció státusát. A föderalista megközelítés szerint a diverz és soknemzetiségű európai társadalmat legjobban egy olyan többszintű kormányzat irányíthatja, melyben a hatalommegosztás jogilag szabályozott, az alacsonyabb szint de facto független a csak kis közösségeken túlterjedő ügyek vitelét kezében tartó központtól.⁹⁰ Ezzel összefüggésben beszélhetünk a föderalizmusról, mint az Európa jövőjére vonatkozó, a regionális integráció lehetőségét magában foglaló meghatározó elméletről.

II. 2. 3. 2. Európaizáció és többszintű kormányzás

A föderációs elméletek mellett a politikatudomány érdeklődése egyre határozottabban fordult az *európaizációs folyamatok* irányába, melynek fogalmát a mai napig többféle értelemben használják.

Az európaizációt legtöbbször olyan folyamatként értelmezik, amelynek során a *„tagállamok gazdasági, társadalmi, jogi, politikai és közjogi rendszere közeledik*

⁸⁸ Frivaldszky J. 2006, 50-54.

⁸⁹ Vizi B. 2007, 329-330.

⁹⁰ Kende T.– Szücs T.– Jeney P. 2007, 204.

egymáshoz, elsősorban az uniós szabályozás, orientáció hatására. Az európaizáció sajátossága, hogy nem csupán azokon a területeken következik be, ahol az alkalmazkodás lényegében kötelező, hanem olyan területeken is, ahol nincs direkt kényszer, ám a közeledés mégis szükségszerű. Ilyen terület a közigazgatás.”⁹¹

Az európaizáció fogalmának használata során azonban Radaelli felhívja a figyelmet arra, hogy a fogalom túlságosan tág, mindenre kiterjedő értelmezése (concept stretching) nem ajánlatos, hiszen a fogalom tartalma (intension) és annak kiterjesztése (extension) közötti szakadék könnyen a fogalom kiüresedéséhez (trade-off) vezethet. Minél több tartalmat értünk bele az európaizáció fogalmába, annál kevesebb gyakorlati példát tudunk hozzákapcsolni. Ugyanakkor nincs általánosan elfogadott nézet a megszorító vagy a kiterjesztő értelmezés között, a szakirodalomban jelenleg a fogalom kibővítése folyik. Ennélfogva az európaizáció fogalmába gyakran beleértjük a kulturális változások folyamatát, új identitási formák megjelenését, a közpolitikák megjelenését, a közigazgatás megújítását, sőt még a modernizációs folyamatokat is.⁹²

Olsen fogalmi kísérlete szerint az európaizáció nem egy különleges jelenség, hanem azt az átalakulási folyamatot jelöli, amelyet az Európa jövőjéről szóló viták hívtak életre. Középpontjában az áll, hogy hogyan kormányozható a kibővített Európa, valamint hogyan tudnak a kormányzás alapvető intézményei újjászerveződni. Az európaizáció fogalmának meghatározásánál Olsen először azt a kérdést teszi fel, hogy mi ez a változás, majd arra kell választ találni, hogy hogyan, végül miért történik a változás. A változás mibenlétére öt lehetőséget vázol fel, ennek alapján az európaizáció értelmezése lehet:

- a külső határok megváltozása, ami a bővítés következtében az EU földrajzi kiterjedését módosítja;
- a kormányzás intézményeinek fejlődésében bekövetkező európai szinten bekövetkező változás;
- *a tagállami és szubnacionális kormányzás beolvadása az európai integrációba. Az európaizáció ebben az értelemben a hatáskörök és a felelősség megosztását jelenti a kormányzás különböző szintjein. Minden többszintű kormányzási rendszernek egyensúlyt kell teremteni az egység és sokféleség, valamint a központi koordináció és a helyi autonómiák*

⁹¹ Pálné K. I. 2008, 17.

⁹² Radaelli, C. M. 2000, 4-5.

között. Európaizáció alatt értjük tehát a nemzeti és szubnacionális kormányzás adaptálását az európai politikákba;

- az EU sajátos intézményi és kormányzati formáinak exportálása nem európai országokba és intézményekbe;
- olyan politikai projekt, amely egy egységes és politikailag erősebb EU megteremtését tűzi ki célul.⁹³

Ezekből a jelentéstartalmakból a harmadik pont releváns a dolgozatom témája szempontjából, hiszen az állam alatti szintek törekvéseit fejezi ki. Könnyen belátható, hogy az *európaizáció minden értelmezésben kettős irányú folyamat*, számomra leginkább az alábbi definíció adja vissza a jelenség lényegét: „az európaizálódás fogalma alatt az európai integrációnak a tagállamok jogi és politikai adminisztratív struktúráira gyakorolt hatását értjük, míg az európai integráció fogalma ebben a megközelítésben az európai szintet jelenti. Vagyis az európai integráció jelenségei európaizálódási impulzusok formájában hatnak, míg a tagállami szint jelenségei európaizálódási hatásokat képeznek.”⁹⁴

A vertikális európaizáció egyik folyamata a *top-down europeanisation* („*downloading*”), amikor az európai kormányzás folyamatai befolyásolják a tagállami belpolitikát, a közösségi döntések beépülnek a tagállami szabályozásba. „Az európaizáció a formális és informális szabályok, eljárások, politikai paradigmák, stílusok, hitek és normák konstrukciójának, a diffúziójának és intézményesítésének folyamataiból tevődik össze, melyek először EU-s szinten mennek végbe, majd integrálódnak nemzeti politikai struktúrákba és közösségi politikákba.”⁹⁵ Ez a folyamat nem minden esetben automatikus, sokszor olyan új technikákat igényel, amelyek segítenek kiküszöbölni az intézmények illeszkedési diszfunkcióit. („*misfit*”) Ez abból adódik, hogy jelentős eltérések mutatkoznak a közösségi politikák és a tagállami szabályozás között.⁹⁶

A vertikális európaizáció másik iránya a *bottom-up europeanisation* („*uploading*”), mely a tagállamok intézményi és közpolitikai modelljeit igyekszik elfogadtatni közösségi szinten. A folyamat a tagállami eljárások közösségi érvényesítésére irányul, azt vizsgálja, milyen mértékben sikerül a tagállamoknak

⁹³ Olsen, J. P. 2002, 3.

⁹⁴ Szilágyi P. 2009, 74.

⁹⁵ Radaelli, C. M. 2004, 15.

⁹⁶ Börzel, T. A. – Risse, T. 2000, 4-10.

közösségi szinten megvalósítani az általuk megfelelőnek tartott intézményi és közpolitikai modelleket.⁹⁷

Ugyanakkor a vertikális európaizáció mellett léteznek a *horizontális európaizációnak* is különféle formái. A horizontális európaizáció két szempontból is eltér a hierarchikus folyamatoktól:

- „egyrészt nincs egyértelmű készlet az EU közpolitikai modelljeinek átvételére;
- másrészt a horizontális mechanizmusok az adaptáció különböző formáiban nyilvánulnak meg.”⁹⁸

Az egymással kapcsolatba lépő intézmények kommunikációja és hálózata („*cross-loading*”) a tagállami és nem tagállami partnerek, valamint a közösségen kívüli intézmények között alakul ki. A lisszaboni stratégia részeként bevezetett nyitott koordináció jegyében horizontálisan működő csatornák, jól bevált gyakorlatok szabad áramlását jelenti, egyfajta tudástranszferként értelmezhető.⁹⁹

Az európaizáció folyamatában a figyelem az EU demokratizálódására, az európai identitás megfogalmazódására, a szupranacionális hatalom legitimációs szempontjaira irányul, amelynek leírásához és megértéséhez új módszereket és analitikus kereteket kellett kidolgozni. A *többszintű kormányzás (multi-level governance) jelenségére az Európai Unió regionális politikájának végrehajtása során figyelt fel a politikatudomány*, és a koncepció azóta is meghatározó helyet foglal el az európai tanulmányok elméleti és módszertani eszközrendszerében, gyakran összekapcsolódva az európaizáció tartalmával, vertikális és horizontális irányával és fogalmi kereteivel.¹⁰⁰

A többszintű kormányzás koncepcióját *Gary Marks és Liesbet Hooghe* alapozta meg, akik az *államközpontú modellel szemben* egy olyan kormányzati rendszert vázoltak fel, amelyben az állam központi kormányzatának létjogosultsága ugyan megmarad, azonban az már nem rendelkezik többé a döntéshozatal monopóliumával, és ezzel szuverenitása közvetett módon korlátozódik a résztvevők és érdekek megsokszorozódása által. A döntéshozatali kompetenciák különböző integrációs szintek között oszlanak meg, nevezetesen a szupranacionális intézmények, a

⁹⁷ Börzel. T. A. 2003, 3.

⁹⁸ Radaelli C. M. 2003, 41. Idézi: Kaiser T. 2006a, 11.

⁹⁹ Kaiser T. 2006a, 11-14.

¹⁰⁰ Kaiser T. 2001, 59-108.

nemzeti kormányok, regionális és helyi szereplők között, így képezve *egymáson átnyúló hálózati rendszereket*.¹⁰¹

A többszintű kormányzás új struktúraként fogható fel, amelyben a szuverenitás alkotmányos alapjai változatlanok maradhatnak, és a nemzeti tagállamok továbbra is alapvető egységeket képeznek, ugyanakkor kihívást jelent az államok funkcionális és működési autonómiájával szemben a döntések megosztásán és a politikák megosztott gyakorlásán keresztül. A széles kormányzási képességekkel rendelkező "saját jogú politikai rendszer" szempontjából fontos fejlemény az EU önálló jogi személyként való definiálása és rögzítése az Alkotmányos Szerződésben, majd a Reformszerződésben.¹⁰²

A többszintű kormányzás módszereivel és fogalmi rendszerével jól meghatározható EU sajátos jogi és politikai rendszerének működése, amely egyrészt vertikális irányban a különböző kompetenciákkal rendelkező hierarchikus szintek közötti partnerségi kapcsolatokat, horizontálisan pedig az azonos szinten megjelenő politikai, és új gazdasági és társadalmi szereplők hálózattá fejlődött interakcióit kapcsolja össze.¹⁰³

II. 3. A regionalizmus elmélete

Az előző fejezetekben nyilvánvalóvá vált, hogy két új jelenség támaszt kihívást a korábbi, hagyományos nemzetállami eszmék elé: az egyik a *szupranacionális integráció*, a másik a *regionalizmus*. Ezek a folyamatok megkérdőjelezték egyik oldalról a szuverenitás, másik oldalról az integritás abszolút voltának létét és fenntarthatóságát.

A „regionális probléma” kezdetben egy adott nemzeti tér különböző területi egységei között fennálló gazdasági egyenlőtlenségek fogalmára utalt (gazdasági szerkezet, jövedelem, életszínvonal, termelés, stb.), majd később a nemzetközi és európai szintre is kiterjedt, kifejezván az egyes államok között megmutatkozó különbségeket, és kiegészült a világ régióiban jelenlévő különféle társadalmi csoportok

¹⁰¹ Hooghe, L – Marks, G. 2001, 4-29.

¹⁰² Palánkai T. 2005, 1225.

¹⁰³ Lásd bővebben: Kooiman, J. 2002.; Rhodes, R. A. W. 1997.; Hix, S. 1998, 38-65.

céljainak és értékrendszerének, majd az állam alatti szintek intézményesülési folyamatának vizsgálatával.¹⁰⁴

II. 3. 1. Regionális fejlődés

A *regionalizmus* fent említett jelensége a hetvenes években indult meg és bontakozott ki Nyugat-Európában, amely alulról induló szerves folyamatként számos esetben szerencsésen találkozott össze a felülről érkező, politikai akarat nyomán megvalósuló *regionalizációs törekvésekkel*. A két folyamat egymást erősítve határozta meg a területi szintek helyét és szerepét az európai integráció környezetében, elősegítve azok lehatárolását, illetve szervezeti- intézményi rendszerének megteremtését.

A többszintű kormányzás „alsó szintjét”, a *regionális kormányzás külső és belső feltételrendszerét* vizsgálva ebben az összefüggésben a régió olyan területi tőkékkel rendelkező entitásként értelmezhető, amely rendelkezik a megfelelő társadalmi és politikai legitimációval, önálló finanszírozási forrásokkal, intézményi és adminisztratív kapacitásokkal.¹⁰⁵

A régiók meghatározására számos definíció létezik a szakirodalomban. A régió – különböző szempontok szerint történő – meghatározásának taglalására a dolgozatban nem vállalkozom. A régió fogalmát a jogtudomány az *intézményesült irányítási funkción* keresztül vizsgálja. A régió nem állandó, statikus kategória, hanem dinamikus társadalmi jelenség, állandó változásban van, folyamatként értelmezhető. Azt a folyamatot, melynek során egy bizonyos régió a társadalom térbeli szerveződésének részeként fejlődik, a régió intézményesülésének nevezzük.¹⁰⁶

A dolgozatom szempontjából releváns, *intézményi megközelítést* alkalmazó definíciót az Európa Tanács támogatásával az Európai Régiók Gyűlése alkotta meg elsőként. Ennek megfelelően a régió a központi kormányzat és a helyi önkormányzat szintje közötti közbülső szintet jelenti: „A régió az a közjogi területi testület, amelyet az

¹⁰⁴ Benko, G. 1999, 21-24.

¹⁰⁵ Kaiser T. 2006, 7-42.

¹⁰⁶ Éger, Gy. 2000. Forrás: http://www.lib.uni-corvinus.hu/phd/eger_gyorgy.pdf

állami szint alatt közvetlenül hoztak létre, és politikai önkormányzattal van felruházva.”¹⁰⁷

Hasonlóan az állami és helyi szintek közötti, mezoszintet tekintí régiónak az *Európai Unió is, kiegészítve a fogalom tartalmát a regionális közigazgatás funkcióinak meghatározásával, amely az Európai Unió tagállamaiban kettős:*

- közigazgatási funkció – a központi és helyi szint intézményes összekapcsolása, és
- területfejlesztési funkció – az egyes térségek között kimutatható társadalmi-gazdasági és fejlettségbeli különbségek felszámolása az adott térségek felzárkóztatása révén.¹⁰⁸

A közigazgatási funkció az egyes tagállamokon belüli középszintű egységek működésére utal, míg a területfejlesztési funkció az EU regionális politikájának valódi lényegét határozza meg. Az integráció kezdetén még nagyjából azonos fejlettségű területek kapcsolódtak össze, így nem merült fel a regionális területfejlesztés szükségessége.

Az *Egységes Európai Okmány* (1986) azonban új alapokra helyezte a regionalizmus kérdését, fő céljaként a gazdasági és szociális kohézió erősítését jelölte meg, mint a majdani gazdasági és pénzügyi unió feltételét.¹⁰⁹ Az újrafogalmazott, hosszú távon érvényesíteni kívánt célok mellett körvonalazódni látszottak azok a rendezőelvek is, amelyek a regionális politika fejlődését végigkísérték, és fő irányvonalait képezték a Strukturális Alapok későbbi, 1988-as reformjával bevezetett uniós pénzügyi támogatási politikának. Ezeknek a folyamatoknak a következményeként jött létre a nemzeti határokat túllépő, *szupranacionális új szakpolitika: a regionális politika*, mely az Európai Uniót területi szinten szemléli, s annak fejlesztési irányait a regionális különbségek mérséklésében határozza meg. Európa fejlődésében a regionális, tehát az állam alatti szint szerepe felerősödik, s fokozatosan megkezdődik a *Régiók Európájának* formálódása.¹¹⁰ A Régiók Európája gondolat megszületésétől kezdve a

¹⁰⁷ Az Európai Régiók Gyűlése (Assembly of European Regions – AER) által kidolgozott Baseli Nyilatkozat (1996. december 4.) 1. cikk 1. pont. Forrás: Soós E. 1999, 58.

¹⁰⁸ Torma A. 2001, 154.

¹⁰⁹ Az Egységes Európai Okmányba újonnan beemelt V. cím öt fő rendelkezést tartalmazott. A 130a. cikkely kimondja:

“A Közösség fejleszti és továbbfejleszti a gazdasági és szociális összefogásra irányuló politikáját (...) és különösen azt tűzi ki célul, hogy csökkentse a különböző régiók közötti különbséget és a kedvezőtlen adottságú területek elmaradottságát.”

¹¹⁰ Soós E. 1999, 29-64.

gazdaságfejlesztés és a területi tervezés erőteljesebben a regionális tudomány középpontjába került.¹¹¹

Párhuzamosan a negatív integráció folyamatával, amely a tagállamok közötti határok lebontására irányult, – mind a nemzeti szabályozások, mind a közpolitikák egyre szélesedő körében – a pozitív integráció keretében az *Egységes Európai Tér* új struktúráinak szabályozó mechanizmusai is kialakultak. Ennek kimagasló eredménye a területi egységek statisztikai rendszerének kiépítése a NUTS-besorolás¹¹² segítségével, ami tovább segítette az euroregionális Európai Tér továbbfejlesztését és a határon átnyúló eurorégiók rendszerének kiépülését.¹¹³

Az alapvetően közös elvek mentén megvalósuló regionális reformok ellenére azonban egészen 2003-ig nem alakult ki közösségi szinten egységesen kidolgozott, és a „tagállamokra mintegy rákényszerített közigazgatási-területi és szervezeti modell.”¹¹⁴ Az áttörést az 1059/2003/EK rendelet¹¹⁵ hozta meg, amely történelmi jelentőséggel, eddig nem látott mértékben stabilizálta a tagállamok területének térszerkezetét. Rendeleti formában kötelezően írta elő a NUTS 1, NUTS 2, és NUTS 3 szintű területi egységek létrehozását a tagállamokban, megszüntetve ezzel a tagállamok lehetőségét arra, hogy szabadon, saját érdekeiknek megfelelően jelöljék ki a területi beosztásukat, a mindenkorai közösségi pénzügyi forrásokhoz való hozzájárulás alapján.¹¹⁶

A regionális szint jelentőségének megnövekedését többnyire egész Nyugat-Európa szerte felismerték, azonban a *regionális folyamatok* megjelenése a tagállamokban az intézményi, kulturális és politikai sajátosságok szerint különböző volt. A kilencvenes években bekövetkezett globalizációs változások, az állami és piaci irányítás szerepének átalakulása a regionalizmus tartalmára is hatást gyakoroltak. Egyre

¹¹¹ Faragó L. 2004, 1-23.

¹¹² Arra tekintettel, hogy összemérhetővé kell tenni a tagállamok egyes térségeit, az Európai Unió Statisztikai Szolgálat az (Eurostat) kidolgozta az Egységes Területi Statisztikai Osztályozási Rendszert (Nomenclature des unités territoriales statistiques – NUTS), amely alapján lehetővé vált az EU regionális adatainak mérése. A kidolgozott rendszer eredetileg három területi (regionális) és két helyi (lokális) szintet különböztetett meg. A szintek megkülönböztetésének jogi alapja sokáig nem volt, a Tanács Strukturális Alapokról szóló 2052/1988/EK rendelete ezeket a kategóriákat használta a támogatásra érdemes célterületek meghatározásánál, továbbá ez képezte az alapját a regionális statisztikai adatgyűjtéseknek és elemzéseknek is.

¹¹³ Ágh A. 2006, 55-56.

¹¹⁴ Torma A. 2009, 391.

¹¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról HL L 154 2003.6.21., valamint

Az Európai Parlament és a Tanács 1888/2005/EK rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló 1059/2003/EK rendelet módosításáról tekintettel a Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia Európai Unióhoz történő csatlakozására HL L 309 2005.11.25.

¹¹⁶ Torma A. 2009, 394-396.

erősebbé vált egy új irányzat, amely „új regionalizmusként” jelent meg. Elszakadt a tradicionális irányítástól, és mind az európai, mind a világpiacon versenyre készítette a régiókat.¹¹⁷ Az „új regionalizmus”-hoz sorolt megközelítések a regionális gazdasági szerkezetváltásban nagy figyelmet szentelnek az intézményi tényezőknek, ezért gyakran használatos velük kapcsolatban az „*intézményi fordulat*” kifejezés is.¹¹⁸

Egyes elemzők szerint a kormányok veszítettek gazdaságirányítási hatáskörükből, ezért nem tudták megfelelően kontrollálni a területi fejlődést. A föderális és a regionalizált államok kormányainak nem maradt direkt beavatkozási lehetősége a regionális tartalékok aktivizálására, a humán tőke fejlesztésére, így a megoldást az új regionalizmusban látták. Az új paradigmát a területi szolidaritásra, a területi alapú tervezésre és cselekvésre kívánták alapozni, de a *megvalósítás kulcskérdése az országon belüli döntési hatalom újraosztása volt*. Ez ugyanakkor nem okozott gondot azokban a decentralizált országokban, ahol a régiók már integrálódtak a közigazgatásba, és a regionális intézmények megfelelő hatáskörökkel rendelkeztek. A központi (nemzetállami) kormányzás kompetenciákat és forrásokat adott át a szupranacionális szintre, veszített hatalmából a magánszférával szemben is, miközben az új szereplők, a régiók igyekeztek kiharcolni maguknak többlet jogköröket és forrásokat.¹¹⁹

Keating szerint azonban „... a régiókra úgy tekinthetünk, mint területi határokkal rendelkező *társadalmi konstrukciókra* (...) a regionalizmus társadalmi, gazdasági és politikai tartalma a politikai folyamatoknak megfelelően változik.”¹²⁰ Vagyis az egyes régiók gazdasági motorként való megjelenéséből nem következik egyenesen az államok régiók javára történő szerepcsökkenése. Álláspontja szerint a *gazdasági változásból nem vezethető le a regionalizmus általános elmélete* és a régiók létrejöttére a funkcionális megfontolások helyett a politika terén (is) kell a magyarázatokat keresni.¹²¹ Ezt a nézőpontot erősíti MacLeod és Goodwin koncepciója is, miszerint a politikai térben „hely-érzékeny” szereplők alakítják a folyamatokat, és lépnek fel az adott politikai tér képviselésében.¹²²

Ezáltal a „regionális” és a „nemzeti” fogalmak megkülönböztetése is egyre elavultabbá vált Európában. A regionalizmus többé már nem kizárólagosan egy

¹¹⁷ Keating, M. 1998, 71.

¹¹⁸ Varró K. 2004. Forrás: <http://rs1.sze.hu/~pmark/publikacio/Netware/varrok.doc> (Letöltés: 2008. november 15.)

¹¹⁹ Faragó L. 2004, 7-8.

¹²⁰ Keating, M. 1998, 13.

¹²¹ Varró K. 2004. Forrás: <http://rs1.sze.hu/~pmark/publikacio/Netware/varrok.doc> (Letöltés: 2008. november 15.)

¹²² MacLeod, G. – Goodwin, M. 1999, 732.

nemzetállam kereteit jelöli, hanem a *szélesebb európai politikai térben*, az új regionalizmusban használják. A nemzeti mozgalmak saját részükről, sok követelésükből vettek vissza, és kapcsolatot kerestek a Régiók Európája nevű mozgalommal. Ez a *kibontakozó szuverenitás gondolata, amely a határokon átnyúló megállapodásokban is megjelenik*. Igaz, hogy a legtöbb együttműködésnek alapvetően gazdasági célja van, vagy olyan funkcionális együttműködések érintenek, mint az infrastruktúra vagy a környezetvédelmi politika, mégis a *határon átnyúló egyezmények egy része vitás határokat érint*, vagy olyan határokat, amelyek *történeti nemzeteket vagy nyelvi csoportokat szelnek át*.¹²³

Gren szerint az új regionalizmust, nem mint egy állammal szembeni etnikai forradalmat vagy társadalompolitikai mozgalmat kell tekinteni. Ez sokkal inkább a regionális szinten jobban kivitelezhető *döntéshozatali elemek logikus átadásának a kérdése*, amely következetes folyamat. A környezeti változásokra adott válasz, mely eltávolodva a nemzetgazdasági színtértől az emberek érdekeit jobban kifejezésre juttató regionális szintet ruházta fel egy magasabb fokú önállósággal, az állammal szemben. Az új regionalizmus kialakulását eredményező komplex folyamat öt fő tényezője Gren szerint:

- a globalizáció;
- a régiók menedzsment és lobbiz szerepkörének kialakulása;
- a nemzetek feletti strukturális alapok szerepe;
- a regionális identitás kialakulása;
- az interregionális és határon túli hálózatok kialakulása.¹²⁴

Az új regionalizmus jellemzői tehát úgy foglalhatók össze, hogy egyrészt mesterséges régiók alakulnak ki, melyek – szemben Európa történeti régióival – nem organikus fejlődés következtében jönnek létre, miközben más, *új típusú intézményrendszer* áll mögöttük, és legtöbbször a *nemzeti kereteket meghaladó, szupranacionális képződményekként* jelennek meg.¹²⁵

Összefoglalóan megállapítható, hogy az új regionalizmus kapcsán egy olyan *komplex társadalmi folyamat*ról van szó, amely a legszélesebb értelemben vett gazdasági tényezőktől a politikai és kulturális tényezőkig ível. Ezért a területi kormányzás valójában az összes érintett társadalmi szereplő (stakeholders) bevonását és

¹²³ Keating, M. 2003, 176-184.

¹²⁴ Lásd bővebben: Gren, J. 1999.

¹²⁵ Kovács T. 2003, 15.

együttműködésének megszervezését is feltételezi, mert csak így érhető el a *területi kohézió*. A régió megvalósítja a kötött és mereven hierarchikus „*kormányzatról*” a *rugalmasabb és demokratikusabb jellegű „kormányzásra”* való átmenetet, mint a partnerségi viszonyok kialakítását és a partnerek bekapcsolását a döntéshozatalba.¹²⁶

II. 3. 2. Regionális kormányzás

A kormányzatról a kormányzásra való áttérés nemcsak a teoretikusok körében fogalmazódott meg, hanem egyre nagyobb hangsúlyt kapott az európai intézmények gyakorlatában, működési mechanizmusában is. A folyamat jelenleg is tart, egyre erőteljesebben kimutatható a *többszintű kormányzás részeként a szubnacionális szereplők térnyerése*, intenzívebb szerepvállalása, bevonása mind a tagállami, mind az európai döntéshozatalba.

Az Európai Bizottság 2001. évi, jó kormányzásról szóló *Fehér Könyvében*¹²⁷ állapította meg saját kormányzási koncepcióját, amelyben az „európai kormányzás” fogalma mindazon szabályokra, eljárásokra és magatartásra vonatkozik, amelyek befolyásolják az európai szinten történő hatalomgyakorlást, különösen a *nyitottság, a részvétel, az elszámoltathatóság, az eredményesség és a koherencia* tekintetében. Mindezt a Bizottság elsődlegesen politikai akarattal, újfajta kommunikációs eljárásokkal, a helyi és regionális önkormányzatok, valamint a civil társadalom minél szélesebb körű részvételével kívánja elérni. A „jó kormányzás” magában hordozza a szubszidiaritás és az arányosság elvét is, és felhívja a figyelmet a közösségi intézmények szerepének, céljának és felelősségének újradefiniálására ezen elveknek megfelelően, a közjó elérése érdekében.¹²⁸

Az Európai Parlament 2008-as *jelentése* alapján az európai politikák, különösen a kohéziós politika elindították a kormányzás átalakításának folyamatát. Ennek értelmében a kormányzás egy gyakran centralizált, mégis a – földrajzi vagy akár ágazati – megosztottsággal jellemezhető rendszertől *egy olyan rendszer felé halad, amely több szinten is egyre inkább integrált*. Tiszteletben tartva az egyes tagállamok

¹²⁶ Ágh A. 2007, 16.

¹²⁷ Az Európai Bizottság Fehér Könyve az európai kormányzásról. COM (2001) 0428 final. European governance - A white paper. OJ C 287 12.10.2001. 1-29.

¹²⁸ Frivaldszky J. 2006, 48.

intézményi kereteit, a hatáskörök megosztását és a szubszidiaritás elvét, az európai intézmények ösztönözhetik a jobbítási folyamatot a kormányzás minden szintjén, legyen az közösségi, nemzeti, regionális vagy helyi. A *kormányzás új módszerei* nem helyettesítik a hatáskörökkel és költségvetéssel rendelkező (európai, nemzeti, regionális és helyi) közintézményeket, hanem lehetőséget biztosítanak nekik arra, hogy saját politikáikat az ugyanazon kérdéskörben érdekelt, *valamennyi (köz- és magán-) szereplővel* koherenciában valósíthassák meg.¹²⁹

A *Régiók Bizottsága* a többszintű kormányzást az Unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló *összehangolt cselekvéseként* fogja fel, amelynek célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása. Ez a különböző érintett hatalmi szintek megosztott felelősségét vonja maga után, valamint a *demokratikus legitimitás valamennyi forrására és a különböző bevont szereplők reprezentativitására támaszkodik*. A Régiók Bizottsága kiemeli, hogy a többszintű kormányzás *horizontális és vertikális dimenzióval* rendelkező dinamikus folyamat, amelyben

- vertikálisan „a területi önkormányzatok, illetve a nemzeti kormány és az Európai Unió” között,
- horizontálisan „a területi önkormányzatok, illetve a civil társadalom” között, és különösen a társadalmi párbeszéd keretében meg kell erősíteni a partnerség gyakorlatát.¹³⁰

Ez megosztás egyáltalán nem csökkenti a politikai felelősséget, hanem éppen ellenkezőleg: a közös döntéshozatal és megvalósítás elsajátítását ösztönzi. Következésképpen inkább politikai „tevékenységek skáláját” jelenti, mint jogi eszközt, megértéséhez nem elég a folyamatokat a hatáskörmegosztás tükrében szemlélni.

Ebben az esetben a "kormányzás" különböző szintjei szoros összefüggésbe kerülnek egymással és az európai folyamatokkal egyaránt. Látható, hogy nemcsak a gazdasági terek fonódnak össze, hanem *jogi és közigazgatási rendszerek is összekapcsolódnak*. Ezzel tehát az integráció folyamata kettős irányúvá válik, egyrészt a tagállamok politikai rendszere kapcsolódik az EU politikai rendszeréhez, másrészt pedig a tagállam gazdasági és társadalmi szférája fogadja be az uniós közpolitikákat. A

¹²⁹ Az Európai Parlament jelentése a nemzeti és regionális szintű kormányzásról és partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról. (2008/2064(INI)) Regionális Fejlesztési Bizottság. Előadó: Jean Marie Beaupuy. A6-0356/2008, 2008.9.17.

¹³⁰ A Régiók Bizottsága Fehér Könyve a többszintű kormányzásról. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. CdR 89/2009 final, 2009.06.17-18. 6.

többszintű kormányzás nem korlátozódik arra, hogy az európai vagy nemzeti célokat helyi vagy regionális cselekvésekre fordítsa le, hanem értelmezésébe *a regionális és helyi közösségek célkitűzéseinek az Európai Unió stratégiába való integrálása* is beletartozik.¹³¹

Az európai integrációban kialakuló többszintű kormányzást több dokumentum vizsgálja, de mindeddig *nem alakult ki olyan jogi keret, amelyben a közösségi szintű, a tagállami és a regionális hatáskörök egyértelműen és általános jelleggel elhatárolva* jelennének meg,¹³² miközben a többszintű kormányzás elemi kérdése, hogy milyen az egyes szintek közötti hatáskörmegosztás és milyen az együttműködés az osztott hatáskörökben, továbbá a saját funkciókban. Az 1. mellékletben összefoglalt kompetenciák listája igazolja, hogy a határon átnyúló együttműködés milyen lassan épül be az európai és az uniós szakpolitikákba.

Az Európai Unióban napjainkban közel 95.000 *helyi és regionális önkormányzat rendelkezik jelentős hatáskörökkel*, és segíti elő az európai demokrácia és polgárság érvényre juttatását olyan kulcsfontosságú ágazatokban, mint az oktatás, a környezetvédelem, a gazdaságfejlesztés, a területrendezés, a közlekedés, a közszolgáltatások és a szociálpolitika.¹³³ A regionális és helyi önkormányzatok felelősek *a közösségi politika és jogszabályok közel 70%-ának a végrehajtásáért*.¹³⁴ Egyébiránt a politikai cselekvés azon területein, amelyeken az Európai Unió nem rendelkezik kifejezett hatáskörrel, de a közösségi politikák éreztetik hatásukat – mint például a lakáspolitiká, valamint az általános érdekű szolgáltatások széles köre –, a többszintű kormányzás lehet az az eszköz, amely lehetőséget teremt a közös célok elérésére, az Európai Unióra jellemző alkotmányos és közigazgatási sokféleség megőrzése mellett.¹³⁵

¹³¹ A Régiók Bizottsága Fehér Könyve a többszintű kormányzásról. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. CdR 89/2009 final, 2009.06.17-18. 7.

¹³² Lásd bővebben: Tóth, J. –Fejes, Zs. 2009.

¹³³ A helyi és regionális közösségek teszik ki:

- az EU-27 GDP-jének 16%-át;
- a közkiadások 1/3-át;
- a közkiadások 2/3-át;
- a közfoglalkoztatás 56%-át

(Dexia számadatok - <http://www.dexia.be/fr/particulier/press/pressrelease20090205-localauthorities.htm>)

Forrás: A Régiók Bizottsága Fehér Könyve a többszintű kormányzásról. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. CdR 89/2009 final, 2009.06.17-18. 3.

¹³⁴ A Régiók Bizottsága Fehér Könyve a többszintű kormányzásról. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. CdR 89/2009 final, 2009.06.17-18. Bevezetés 3.

¹³⁵ A Régiók Bizottsága Fehér Könyve a többszintű kormányzásról. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. CdR 89/2009 final, 2009.06.17-18. Bevezetés 20.

1. táblázat. Eurobarométer jelentés adatai, 2009.

1-3. Kérdés: Mennyire bízik Ön a következő intézményekben?						
Szintek	Magyarország			EU 27		
	Bízik benne	Nem bízik	NT/ NV*	Bízik benne	Nem bízik	NT/ NV*
Európai Unió	51 %	35 %	14 %	47 %	41 %	12 %
Nemzeti/Magyar kormány	16 %	74 %	10 %	34 %	61 %	5 %
Regionális vagy helyi hatóságok	45 %	45 %	10 %	50 %	44 %	6 %
4. Kérdés: Milyen szintű hatóságok befolyásolják leginkább az Ön életkörülményeket?						
Európai szintű	5 %			9 %		
Országos szintű	51 %			43 %		
Regionális vagy helyi szintű	36 %			38 %		
NT/NV*	8 %			10 %		
5. Kérdés: Ön szerint a regionális, illetve a helyi hatóságokat megfelelő mértékben veszik figyelembe, vagy nem, az Európai Unió politikáját illető döntések során?						
Megfelelő mértékben	30 %			19 %		
Nem megfelelő mértékben	46 %			59 %		
NT/NV*	24 %			22 %		

Forrás: Kivonat – 307. sz. speciális Eurobarométer felmérés, 70.1. sz., őszi hullám – Fiches in all languages. Régiók Bizottsága, 2009. <http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=635edfaa-47b3-4793-8b3d-764e0cbf97cc&sm=635edfaa-47b3-4793-8b3d-764e0cbf97cc>
Megjegyzés:

* NT/NV: nem tudja/nem válaszol/nincs véleménye

A regionális és helyi önkormányzatok Európában betöltött szerepéről és hatásáról szóló, 2009 februárjában megjelent *Eurobarométer jelentés* megerősítette azt a tényt, hogy az európai állampolgárok a *legerőteljesebben a helyi és regionális választott képviselőkben bíznak* (összeurópai szinten 50%), miközben az Európai Unióba vetett bizalom 47%, míg a tagállami kormány esetében csupán 34%. Ez az adat támasztja alá a szubszidiaritás elvének létjogosultságát és gyakorlati működését. A szubnacionális kormányzás szerepét erősíti, hogy a hatalom koncentrációját nemcsak a hatalmi ágak klasszikus horizontális megosztása, hanem a területi, vertikális kiépítése is korlátozza. Így az *erős önkormányzatok fontos ellensúlyt jelentenek a kormányzás rendszerében*, még akkor is, ha azokat hatalmi ágként nem ismerik el. A helyi önkormányzatok *legitimációja végső soron a helyi társadalomtól származik*, így

lényegesen erősebb más közjogi formációknál. Mindezek mellett kiemelt figyelmet érdemelnek a középszintű kormányzás új jelenségei, hiszen ezek szisztematikus, komplex vizsgálata lényegesen ritkább a szakirodalomban, mint a helyi kormányzatoké.¹³⁶

Ugyanakkor a megkérdezettek úgy vélik, hogy életkörülményeiket legnagyobb arányban (43%-ban) a tagállami politikák befolyásolják, szemben a helyi szintek 38%-os arányával, miközben az EU meglepően alacsony hatást gyakorol mindennapjaikra (9%). Ezt támasztja alá, hogy *megkérdezettek 59%-a érzi úgy, hogy a helyi és regionális önkormányzatokat nem veszik kellően figyelembe az európai döntéshozatali folyamatokban.*

A fenti jelentés igazolja, hogy az *Európai Uniónak, mint politikai entitásnak igen kicsi a legitimitása az európai polgárok előtt*, hiszen gyakran még a felé irányuló elvárásoknak sem tud megfelelni. Mindemellett a tagállami politikai rendszerekbe, a kormányzatba vetett bizalom is általánosságban gyenge az európai országokban, ezért szükséges az újfajta „governance” típusú kormányzás, és eljárások megteremtése.

A „governance”-modell megvalósítása tehát a *hatékonyság és a legitimitás* hiányára nyújt választ, miközben kiszélesíti a formális procedúrákat, és megteremti az informális megegyezések, politikai alkuk sajátos rendszerét. A társadalomtudományi elemzések ugyanakkor rámutatnak a nem hagyományos, nem képviseleti típusú új „governance” formációk veszélyire:

- a formális szabályok kétségbe vonhatók a tárgyalásra és az érintettek bevonására történő hivatkozással;
- az érdekek nem rögzítettek, hanem korlátlanul szaporíthatók,
- kiiktatják a végső döntéshozót, és a döntéshozatal helyét átveszi a konszenzuseresés folyamata;
- a folyamat lelassul, a mindenkinek tetsző, „puha” megoldás csökkenti a hatékonyságot;
- a folyamatban résztvevő önjelölt stakeholderek mögül hiányzik a demokratikus legitimitáció.¹³⁷

Ezek a negatív jelenségek főként a *közép- és kelet-európai térségben mutathatók ki, ahol a jogrendszerek harmonizációja akadálymentesen halad előre, miközben az adminisztratív rendszerek harmonizációja akadozik.* A többszintű

¹³⁶ Pálné K. I. 2008, 13-16.

¹³⁷ Boda Zs. 2006, 8.

kormányzás modellje és az új partnerségi együttműködési formák ott hatékonyak igazán, ahol erős a civil társadalom, és jól működik a gazdaság szereplőivel való együttműködés.¹³⁸ Ebben a folyamatban nagyon fontos a „bizalom és az elkötelezettség felépítése és fenntartása, illetve az alkufolyamatok rendszere.”¹³⁹

Az európai dokumentumok megállapításai a közép- és kelet-európai térségben továbbra is inkább elméleti jellegűek, a többszintű kormányzás mechanizmusai nem működnek megfelelően. A *kormányzás feltételeit alapvetően a tagállamok teremtik meg*, így elsősorban nemzeti szinten válik szükségessé a helyi és regionális önkormányzatok európai döntéshozatali folyamatokba való bekapcsolásának megteremtése.

A *határmentiség dimenziójában a szubnacionális kormányzásban vezető szerepet kapnak az alacsonyabb szintek „külsőjei”, nemzetközi kapcsolatai is. A fejlesztéspolitika, mint a legfontosabb „belsője”* ugyanis a régióban egyszerre „külsője” is. Mégpedig három formában a vertikális és horizontális európaizálás logikájának megfelelően:

- egyrészt „felfelé”, mint a régiók brüsszeli kirendeltségei és a régiók beépülése a Régiók Bizottságába,
- másrészt a régió vezetőjeként a központi kormánnyal való kapcsolattartás felelőse, a nemzeti fejlesztéspolitika koordinációjában az adott régió érdekeinek a képviselője,
- harmadrészt a *horizontális kapcsolatok ápolása*: a régióknak a nemzetközi hálózatokba és a különböző érdekszervezetekbe – például az Európai Régiók Gyűlése (AER) vagy az Európai Határ menti Térségek Szövetsége (AEHR) – való beépülése. *Ide tartoznak a határok mentén megszervezendő eurorégiók integrációi* is, amelyeket területi szinten alakítanak ki, és regionális szinten koordinálnak.¹⁴⁰

A *regionális kormányzás tehát nem új fogalom, a meglévő kormányzási módokat illetően nem helyettesítő, hanem kiegészítő eszköz. „Horizontális interakcióként”* is emlegetik, azt kiemelve, hogy az interakció elsősorban az egyenlő partnerek – nem feltétlenül egyenlő mértékű hatalommal rendelkező szereplők – közötti tárgyaláson alapul, és hogy az irányítás hierarchikus útjai formális tekintetben

¹³⁸ Pálné K. I. 2008, 16-17.

¹³⁹ Bovaird, T. – Löffler, E. – Parrado-Diez, S. (eds.) 2002, 12.

¹⁴⁰ Ágh A. 2007, 24.

hiányoznak, még ha a szervezett résztvevők a hálózat mögötti döntéshozatali struktúráktól függenek is.¹⁴¹

¹⁴¹ Fürst, D. 2007, 8.

III. Jogi keretek – intézményesült formák

A határon átnyúló együttműködések létrehozásának és fejlődésének első szakasza az *európai integráció folyamatával párhuzamosan* indult meg, azonban korántsem volt akadálymentes. Az intézményesülési folyamat legnagyobb kihívása, hogy *országokként eltérő jogrendszerek és közigazgatási struktúrák* keretei között kellett megtalálni a formalizált együttműködési lehetőségeket.

Európa nyugati országainak határregiói már az 1950-es évek végén felismerték az együttműködésben rejlő lehetőségeket, s megtették az első lépéseket a szervezett együttműködések irányába főként ott, ahol az államhatárok nem estek egybe a természetes, régi hagyományokkal rendelkező nyelvi, etnikai, kulturális, illetve gazdasági egységet képező közösségek határaival.¹⁴² Ezek az együttműködések azonban először csak *spontán módon, alulról felfelé építkező „bottom-up” típusú kooperációkat* alakítottak ki, minden formalitást nélkülözve.

A határ menti kapcsolatok elmélyülése előbb-utóbb szükségszerűen azok intézményeinek kialakulásához vezetett. Ez a folyamat önmagában nem jelentett veszélyt a meglévő központi államigazgatás rendszerére, hiszen nem egy új, önálló igazgatási szint létrehozása volt a cél, hanem *a már meglévő szintek összekapcsolása*, a társadalmi és gazdasági kohézió elősegítése, a *határok nélküli Európa koncepció* erősítése. Ugyanakkor a határon átnyúló együttműködések természetes módon hatással voltak az állami szuverenitásra, mivel bizonyos kifelé irányuló állami jogkörök a területi szintek kompetenciájába kerülnek. Ezt a kihívást másként oldotta meg a föderális és az unitárius államok jogi és közigazgatási rendszere, különböző lehetőségeket nyújtva a nemzetközi szerződések kötéséhez, és a közös testületek, intézmények felállításához és működtetéséhez.

Kezdetben csak azok a területek tudtak formális keretek között együttműködni, ahol kormányzati rendszer jellegéből fakadóan a *szubnacionális szintek nemzetközi szerződéskötési joggal rendelkeztek*, így a helyi vagy regionális hatóságok önállóan is köthettek ilyen megállapodásokat. Más esetekben az *államok között létrejött kétoldalú szerződések biztosítottak* az alacsonyabb szintek számára határon átvélt

¹⁴² Elsőként a német, holland, dán, francia, belga határok aktivizálódtak, kezdték meg az akadályok felszámolását, és a korábban összetartozó területi egységek elválasztásának mérséklését.

együtműködési lehetőségeket. Az együtműködések így rendkívül sokszínű képet mutattak, változatos formában és jogi szabályozás mellett alakították ki intézményesült struktúráikat, melyek leggyakrabban *eurorégió* vagy *munkaközösség* elnevezéssel működtek.

Az európai államokban megindult *lassú decentralizáció és önkormányzati reformfolyamat* jelentős kihatással volt a határon átnyúló kapcsolatok fejlesztésére, mélyítésére, és intenzívebbé tételére. Az intézményesülési folyamat igényelte a szubnacionális szintek öntudatra ébredését, azok érdekérvényesítő tevékenységének felerősítését, a *határon átnyúló hálózatok* kiépítését, a kompetenciák növeléséért vívott harcot, és ráirányította a figyelmet a határmentiségből eredő hátrányos területi pozíciókra.

A nemzetközi szervezetek közül az Európa Tanács, az Európai Határ Menti Térségek Szövetsége (AEBR), valamint később az EU intézményei formális és informális eszközökkel jelentős lépéseket tettek a határ menti együtműködések kialakulását akadályozó jogi nehézségek felszámolására. A nemzetközi jogi, a közösségi jogi és a nemzeti jogalkotási folyamatok nagyban hozzájárultak az együtműködések sikerét garantáló előfeltételek biztosításához, az európaizáció és a decentralizáció következtében igényként jelentkező demokratikus normák megteremtéséhez.

Az intézményesülés folyamatában az igazi áttörést mégis az EU regionális politikájának negyedik, *2007-13 közötti programozási időszaka* jelentette, amely a *támogatáspolitikai önálló célterületévé*¹⁴³ léptette elő az európai területi együtműködést, nemcsak pénzügyi, hanem immár jogi vonatkozásban is: létrehozott egy új, jogi személyiséggel felruházott egységes intézményi formát, amely az *1082/2006/EK sz. rendelettel európai területi együtműködési csoportosulás (EGTC)* elnevezéssel került elfogadásra.

Ezzel létrejött a várva várt *egységes jogi modell*, amely a *közösségi jog hatálya alatt rendeleti úton* került szabályozásra, mégis úgy tűnik, hogy a valódi jogharmonizáció elmaradt, hiszen a mai napig nem sikerült az együtműködések terén kialakítani az egységes gyakorlatot. Annak ellenére, hogy a rendelet valamennyi

¹⁴³ A 2007-13 költségvetési időszak három célkitűzése:

1. „Konvergencia”
2. „Regionális versenyképesség és foglalkoztatás”
3. „Európai területi együtműködés.”

Forrás: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/cf/index_en.htm (Letöltés: 2009. szeptember 5.)

tagállam jogrendjében közvetlenül hatályosul és közvetlenül alkalmazandó, a szabályozás rendkívül megengedő, hiszen a *tagállamokra bízva a konkrét végrehajtási jogszabályok megalkotását*. Ugyanakkor nem teszi kötelezővé az EGTC forma kialakítását az együttműködések számára, így *megmaradnak a tradicionálisan már meglévő egyéb határon átnyúló intézményi formák*, felerősítve ezzel a párhuzamosságokat, és megkérdőjelezve az egységesítés sikerét.

III. 1. A határon átnyúló együttműködések lehatárolása

A határon átnyúló együttműködések intézményi formáira vonatkozóan hosszú ideig nem létezett egységes szabályozás, az együttműködések kezdetben a nemzetközi jog keretei között, különböző szervezeti formákban jelentek meg, így nagyon sokféle csoportosítási mód alakult ki mind a gyakorlatban, mind a szakirodalomban.¹⁴⁴ Az együttműködések rendszerezésére az európai intézmények is igyekeztek útmutatókat, kézikönyveket összeállítani,¹⁴⁵ mégis kijelenthető, hogy a *mai napig nincs egységesen elfogadott koncepció, és hivatalosan használt terminológia* a határon átnyúló intézményesült együttműködések tipizálására.

A változatos együttműködési formák között a legszembevetőbb különbségek *földrajzi szempontból* figyelhetők meg, nevezetesen, hogy egymással földrajzilag

¹⁴⁴ A külföldi szakirodalomban lásd: Christiansen, T. – Jorgensen K. E. 2000.; Perkmann, M. 2002.; Scott, J. 1997.; Gabbe, J. 2006.; Ratti, R – Reichman, S. 1993.

A magyar szakirodalomban lásd: Kaiser T. 2006.; Hardi T. 2004., Baranyi B. 2009.; Süli-Zakar I. 2003.; Novotny G. 2006., Éger Gy. 2000.

¹⁴⁵ Az együttműködési formák és jogi keretek közötti eligazodáshoz az alábbi kézikönyveket használtam:

- AEBR–European Commission: Gyakorlati Útmutató a Határon Átnyúló Együttműködésekhez. Gronau, 1997. (továbbiakban: AEBR Guide)
- AEBR–European Commission (eds.): Practical Guide to Cross-border Co-operation. Guide 2000 (German)–Regional Policy, 3rd edition, 2000. (továbbiakban: LACE Guide)
- AEBR: Synthesis Report: Towards a New Community Legal Instrument Facilitating Public Law Based Trans-European Co-operation among Territorial Authorities in the European Union. Final, March 2004. (továbbiakban: Synthesis Report)
- Committee of the Regions (CoR): Study on the European Territorial Cooperation (EGTC). CdR 1117/2007. (továbbiakban: CoR Study)
- Interact Handbook on the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). What Use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects. INTERACT Point Vienna, Updated version, November 2008. (továbbiakban: INTERACT Handbook)
- METIS GmbH: The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): state of play and prospects. Committee of the Regions, Brussels, 2009. (továbbiakban: EGTC Handbook)
- Mission Operationnelle Transfrontalière (MOT): Guide on The European grouping of territorial cooperation. Paris, May 2008. (továbbiakban: MOT Guide).

érintkező, fizikailag is határos területekről van-e szó, vagy a „határon átnyúlás” egy kiterjedtebb, földrajzilag nem minden esetben egybefüggő, térségi együttműködésre utal. Dolgozatom szempontjából a földrajzilag érintkező, egymással határos területek relevánsak, hiszen itt lehet valódi intézményesült együttműködésekről beszélni, és ezek aspirálnak reális eséllyel a hosszú távú fennmaradásra és bekapcsolódásra a többszintű kormányzás működési mechanizmusába.

Emellett figyelembe veszem az együttműködésekben részt vevő *szereplők körét* is, hiszen a regionális politika fő szereplői az állami szint alatt megjelenő, *helyi és regionális szereplők*, így az államok közötti, transznacionális együttműködések nem képezik a vizsgálataim tárgyát. Az államok közötti együttműködések csak annyiban vizsgálom, amennyiben a szubnacionális szintek számára biztosítják a megfelelő jogköröket és együttműködési kereteket. Ennek alapján úgy vélem, hogy nem elégséges csupán a definíciókat megfogalmazni, hanem mindenekelőtt fontos áttekinteni a rendelkezésre álló csoportosítási módokat, és megtenni a *szükséges elhatárolásokat*.

Az intézményesülés terén leggyakrabban használt, és egyben legtágabb csoportosítási szempont az *együttműködések kezdeményezésének időtávja*, amely a magyar szakirodalomban is elterjedt módszer az együttműködések besorolására.¹⁴⁶ Ebben az esetben alapvetően a *szubnacionális szereplők* együttműködéseiről beszélünk, ahol a kapcsolatok dinamikája alapján hosszú távú, stratégiai szintű együttműködések és rövid távú, projekt szintű együttműködések határolhatók el egymástól. Ez a csoportosítási logika jelenik meg Európai Bizottság által az együttműködések elemzésére felkért Európai Határ menti Térségek Szövetsége (AEBR) korai, 1997-es útmutatójában is,¹⁴⁷ amely egy általános szempontokat használó osztályozási rendszerrel próbál segíteni az együttműködési formák közötti tájékozódásban. Az AEBR a hosszú távú (stratégiai szintű) és a rövid távú (projekt szintű) fejlettségi szintek elhatárolásakor részletesen kitér a szervezeti modellek elemzésére, figyelembe véve az együttműködő partnerek szintjét, az intézményesült együttműködés szervezeti struktúráját, kompetenciáit és az EU támogatási programjaikban való részvételt. Ennek alapján két fő kategória különböztethető meg:

- *A stratégiai szintű együttműködések*, amely hosszabb ideje fennálló, gyakran évtizedes hagyományokkal rendelkező kooperációs formák. Ebben az esetben szoros történelmi, kulturális vagy gazdasági

¹⁴⁶ Rechnitzer J. 1999, 27-37.; Süli-Zakar I. 2003, 71.; Baranyi B. 2003, 245-246.

¹⁴⁷ AEBR Guide 1997, A-B fejezetek

kapcsolatok fűzik össze a határterületeket, amelyek intézményesült struktúrában, közös stratégia megfogalmazásával nyerik el végleges formájukat. Az ilyen együttműködések stabil szervezetrendszerrel rendelkeznek, ezért hosszú távon képesek fennmaradni. Tipikus megjelenési formájuk az *eurorégió és a munkaközösség*, de létrejöhetnek egyéb intézményi megoldások is.¹⁴⁸ Ebbe a kategóriába sorolható be az új, *EGTC forma is*.

- A *projektszintű együttműködési struktúrák* meghatározó eleme, hogy rövid távra, általában egy-két éves időtartamra, ad hoc jelleggel jönnek létre. Céljuk bizonyos programok, projektek hatékonyabb lebonyolítása, ebből következően nem jellemző, hogy külön határon átnyúló intézményi struktúrát építenek ki. Ilyen projekteket az esetek többségében a már meglévő intézményeken keresztül lehet irányítani a határ mindkét oldalán, így gyakran előfordul, hogy a nemzeti jog alapján már meglévő intézmények „kölsönzik oda” szervezeteiket az alkalmi kooperációk számára. Ebben az esetben nem jellemző, hogy hosszú távon fennmarad a határ két oldalán szereplő felek közötti kapcsolat.¹⁴⁹

Ezt a vizsgálati szempontot figyelembe véve megállapítható, hogy a rövid távú, projekt szintű együttműködések nem relevánsak a határon átnyúló együttműködések intézményesülési folyamatának vizsgálatában, ezért a továbbiakban az *elemzést a hosszú távú, stratégiai együttműködésekre szűkítem*. A hosszú távú, stratégiai szempontokat figyelembe vevő együttműködések szervezett formákba történő besorolásához a kiindulópontot számomra a *nemzetközi szakirodalomból Perkmann koncepciója*¹⁵⁰ jelenti, aki *földrajzi kiterjedés* szerint és annak alapján különbözteti meg az együttműködések, hogy *van-e közöttük területi érintkezés*. (2. sz. táblázat) Ez a csoportosítási mód szintén használatos a magyar szakirodalomban, jó áttekintést nyújt a kelet- és közép-európai térség együttműködéseinek elemzéséhez.¹⁵¹ Ennek alapján az együttműködések egyik fő típusát azok a kooperációk alkotják, ahol az *egymással nem határos területek* között jönnek létre multilaterális összefonódások:

- Ezek lehetnek *kisebb kiterjedésű*, a helyi vagy regionális önkormányzatok között létrejövő *testvérvárosi kapcsolatok*, vagy

¹⁴⁸ AEBR Guide 1997, B2. 1-13.

¹⁴⁹ ABER Guide 1997, B3. 1-7.

¹⁵⁰ Perkmann, M. 2002, 5-9.

¹⁵¹ Kaiser T. 2006, 51-59.; Hardi T. 2001, 61-73.

interregionális együttműködések. Ilyen esetekben a városok vagy nagyobb területi egységek fizikailag nem rendelkeznek közös határral, mégis egy közös érdek alapján összefogva működnek együtt. Ide sorolhatók a régi hagyományokra visszatekintő testvérvárosi kapcsolatok, testvéregyetemi, vagy más intézmények közötti együttműködések, hálózatok, amelyek közös célokat fogalmazznak meg, kulturális hagyományokat ápolnak, és a regionális gondolkodásmódot erősítik.¹⁵²

- Az egymással nem határos területek együttműködéseinek másik formáját azok a *nagyobb kiterjedésű kooperációk* alkotják, amelyekben a helyi és regionális hatóságok tematikus vagy ágazati problémák mentén szerveződve, érdekérvényesítés céljából fognak össze. Az ilyen szerveződések tagjai legtöbbször valamilyen szempontból hasonló helyzetben vannak, általában hátrányos helyzetben, és jellemző rájuk, hogy több országra is kiterjedően hoznak létre *hálózatokat, ernyőszervezeteket*.¹⁵³

A másik alapvető esetben beszélhetünk a határ menti területek szereplőinek, azaz két vagy több ország *egymással határos*, földrajzi értelemben is érintkező területi egységének a határon átnyúló együttműködéseiről. Ezen belül az alábbi formációk különböztethetők meg:

- Az egymással határos területeken az együttműködés megvalósulhat *államok, vagy nagyobb kiterjedésű közös határral rendelkező területi*

¹⁵² Pl. Four Motors for Europe – Európa Négy Motorja elnevezésű együttműködés, amely Európa fejlett régióinak (Baden Württemberg, Lombardia, Rhone Alpok, és Katalónia) együttműködése.

¹⁵³ Ilyen szervezetek például:

- AEER (Association of European Border Regions – Európai Határ menti Térségek Szövetsége) a határregiók és határon átnyúló régiók kezdeményezésére alakult meg 1971-ben. Egész Európában az első és egyetlen szervezet, amely kifejezetten a határon átnyúló együttműködési formák támogatására jött létre. Központja a németországi Gronauban van.
- AER (Assembly of European Regions – Európai Régiók Gyűlése) ernyőszervezet, amely a területi önkormányzatokat képviselőre, 1985-ben Strasbourgban jött létre.
- CEMR (Council of European Municipalities and Regions – Európai Települések és Régiók Tanácsa) az önkormányzati jogok érvényesítésében játszik kiemelt szerepet, a helyi és területi szervezetek részvételével jött létre 1951-ben.
- ECLA (European Conference of Local Authorities – Helyi Közhatalóságok Európai Konferenciája) a helyi és regionális közösségek képviselői szerve, amely az Európa Tanács keretein belül 1957-ben jött létre. A gyakorlatban megvalósítható javaslatok felmutatásával támogatja a helyi és regionális önkormányzatiság kiépítését, ösztönzi a régiók és települések közötti együttműködést. 1994-től kibővült a regionális hatóságok képviselőivel, így elnevezése Helyi és Regionális Közhatalóságok Európai Kongresszusára (Congress of Local and Regional Authorities of Europe) változott.

egységek között, bár ez a legkevésbé elterjedt, és méretét, összetettségét tekintve a nehezebben intézményesíthető határon átnyúló együttműködési forma. Létrehozásukat elsősorban a határok által felszabdalt tér egységes kezelése, fejlesztése motiválja, olyan nagyléptékű földrajzi térszerkezeti elv határozza meg, amelynek célja egy természeti, történelmi vagy kulturális makrorégió kohéziójának, természetes kapcsolatrendszerének megteremtése.¹⁵⁴ Ilyen értelemben a határok csak közvetetten motiválják az együttműködést, munkájuk mégis gyakran erős állami részvétellel zajlik. Ide sorolhatjuk azokat a nagytérsegi, Európa több országát átfogó, makroregionális együttműködéseket, amelyek *munkaközösség néven működnek*. Ilyen például a Pireneusok Munkaközösség, Nyugat-Alpok Munkaközösség, Jura Munkaközösség, Észak-Portugália-Galícia Munkaközösség, Duna-menti Tartományok Munkaközössége, Alpok-Adria Munkaközösség.¹⁵⁵

- Az egymással határos területek együttműködésének másik formája a szubnacionális szereplők (helyi vagy regionális hatóságok, illetve más gazdasági és társadalmi partnerek) együttműködéséből alakult ki. Kiterjedésüket tekintve viszonylag *kis területűek*, általában nem lépik túl a régiós kereteket.¹⁵⁶ Vagyis az együttműködések fő szereplői és szervezői minden esetben alulról szerveződő, a központi szint alatti egységek, amelyek működését ugyanakkor – az eltérő jogrendszerek sajátosságából adódóan – gyakran befolyásolhatják/korlátozhatják a tagállami kormányzati szervek. Az ilyen típusú határon átnyúló együttműködések fokozatosan mélyülő, integrált szervezeteket építenek ki, és egyre inkább igénylik az állandó és kötelezően felállított határon átnyúló, egységes intézményrendszert. Az így kialakított együttműködési formák felelnek meg leginkább az *eurorégió* kritériumainak, és képesek megalapozni a mindennapi kapcsolattartást, és a hosszú távú fennmaradás és együttműködés lehetőségét. A nagyobb együttműködések közül a teljesség igénye nélkül kiemelendő a német-holland határon kialakított, régóta fennálló EUREGIO (D/NL), az

¹⁵⁴ Hardi T. 2004, 70.

¹⁵⁵ Lásd bővebben: III. 2. 2. fejezet.

¹⁵⁶ Perkmann, M. 2002, 7. alapján az eurorégiók területének átlagos mérete a határtól 50-200 km távolságon belül határozható meg, és a lakosságszám egymillió fő alatt van.

ugyanitt működő Rhein-Waal Eurorégió (D/NL), valamint a PAMINA (Palatinat-Mittlerer Oberrhein-Nord Alsace D/F), és az Elbe-Labe (D/CZ) Eurorégió.¹⁵⁷

2. táblázat. A régiók közötti és a határ menti együttműködések típusai

Földrajzi jellemzők	Kis kiterjedés	Nagy kiterjedés
Egymással érintkező területek	<i>Eurorégiók</i> (pl. Rhein-Waal Eurorégió)	<i>Munkaközösségek</i> (Pl. Alpok-Adria Munkaközösség)
Egymással nem érintkező területek	Interregionális és testvérvárosi kapcsolatok (pl. Európa Négy Motorja)	Ernyőszervezetek (Pl. AEBR – Európai Határ menti Régiók Szövetsége)

Forrás: Perkmann, M. 2002, 15-16.

A szakirodalmi szempontok mellett az *európai intézmények gyakorlati útmutatóinak csoportosítási módjait* is irányadónak tekintem a határon átnyúló együttműködések szervezett formáinak meghatározásához. Az AEBR „Linkage, Assistance and Cooperation for the European Border Regions – LACE” projekt keretében 2000-ben összeállított gyakorlati útmutatója¹⁵⁸ a nemzeti határokon túlmutató együttműködések esetében az *együttműködő partnerek szintjét és a területi érintkezést* figyelembe véve egyértelműen három fő típust különböztet meg. Különbséget tesz a többszintű kormányzás vertikális rendszerében megjelenő helyi, regionális és nemzeti szereplők között, és ezzel összefüggésben horizontális szinten jeleníti meg azok kapcsolati hálóját, aszerint hogy közvetlenül határos területek kapcsolódnak össze, vagy fizikailag távolabb környezetben fogják össze a térségi szinten megjelenő, valamilyen regionális szempont szerinti közös érdekeket.

A LACE dokumentum ugyanakkor valamennyi típusú együttműködés esetében kiemeli a „határon átnyúló” hatás fontosságát, amihez nem elegendő, ha a szomszédos határ menti régiók egyes programjaikat, prioritásaikat, vagy projektjeiket egymástól függetlenül – először mindig nemzeti szinten – alakítják ki, majd ezt követően veszik fel a kapcsolatot partnereikkel a határ másik oldalán, illetve vonják be őket az együttműködésbe, s mindezt határon átnyúló programnak, illetve projektnek nevezik. A valódi intézményesült együttműködés fogalma feltételezi a közös, határon

¹⁵⁷ Lásd bővebben: III. 2. 2. 1. fejezet.

¹⁵⁸ LACE Guide 2000, A2. 16-32.

átnyúló intézmények felállítását és működtetését, valamint a programok egységes tartalommal, célokkal való megtöltését és közös végrehajtását.

Hasonló logikát követ az Európai Unió a 2007-13 közötti támogatási programjának összeállítása,¹⁵⁹ melyben a megfelelő együttműködési formákhoz igazítja a támogatási programokat, és valamennyi együttműködési program számára egységes jogi megoldást nyújt, az európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC) intézményi formájának bevezetésével:

- határ menti együttműködés (cross-border),
- régiók közötti együttműködés (interregional),
- nemzetek közötti együttműködés (transnational). (3. táblázat)

3. táblázat. A nemzeti határokon túlmutató együttműködések típusai

Határ menti Együttműködés	Régiók közötti együttműködés	Nemzetek közötti együttműködés
<ul style="list-style-type: none"> • Regionális és helyi intézmények közvetlen szomszédos együttműködése a határ mentén, az élet minden területén, minden közszerelő bevonásával. • Szervezett együttműködések, régebbi hagyományra (regionális/ helyi) épülnek. • Az Európai Határ menti Régiók Szövetségének keretein belüli hálózatok, mint pl. <i>eurorégiók és munkaközösségek</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionális és helyi intézmények közötti együttműködések meghatározott szektorokban (az élet nem minden területén) és meghatározott szereplőkkel (nem minden szereplővel). • Nem rendelkezik régi hagyománnyal. • Az Európai Régiók Gyűlésének (AER) keretében kiépülő hálózatok. 	<ul style="list-style-type: none"> • Államok közötti együttműködés (adott esetben régiók részvételével) egy adott szakmai témával kapcsolatosan, (pl. területrendezés) nagy összefüggő térségekre vonatkozóan. • A szervezet általában kialakítás alatt áll. • A hálózat alig szervezett, viszont nemzetközi szervezetek keretében bizonyos kezdeményezések léteznek (pl. Európa Tanács, Északi Tanács).
<p style="text-align: center;">Európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1082/2006/EK rendelettel a 2007-13 költségvetési időszakra létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező együttműködési forma • célja, hogy <ul style="list-style-type: none"> – közös helyi és regionális kezdeményezések révén erősödjön a határ menti együttműködés, – az integrált területfejlesztést elősegítő intézkedések révén erősödjön a transznacionális és interregionális együttműködés. 		

Forrás: LACE Guide 2000, A2. 19. – saját kiegészítéssel

¹⁵⁹ Lásd bővebben: az Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóságnak honlapja. Forrás: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/index_en.htm

A határon átnyúló együttműködéseknek tehát jelentős szerepük van a korábban összetartozó területi egységek megerősítésében, a határ menti térségek felzárkóztatásában és az európai folyamatokba való bekapcsolásában. Ezek azonban csak akkor tudnak *eredményesen működni és tartósan fennmaradni*, ha többé-kevésbé egységes, intézményesült formában jelennek meg. A fentiekben vázolt csoportosítási szempontok különbözőségei, az egységes szempontrendszer hiánya rávilágít arra a problémára, hogy *a hasonló elnevezés ellenére az egyes intézményi formákon belül gyakran sokszínűség uralkodik*, ami nem válik előnyére az együttműködéseknek. Valamennyi csoportosítás közös eleme, hogy bár különböző szempontok szerint, mégis nagyjából azonos ismérvekkel megjelennek benne az *eurorégiók és munkaközösségek*, mint a határon átnyúló együttműködések lehetséges közös intézményei.

Ezért vált fontossá az európai szervezetek részéről azon *jogi keretek* megteremtése, amelyben az együttműködések elnyerik legitim intézményi formájukat. Az intézményesülés folyamatának vizsgálatához és megértéséhez ezért párhuzamosan szükséges az azokat formába öntő jogi keretek bemutatása.

Ehhez járul hozzá az új, jogi személyiséggel rendelkező EGTC intézménye, amely a közösségi jog hatálya alatt 2007. augusztus óta áll rendelkezésre a változatos együttműködések egységes formába öntéséhez. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy az EGTC létrehozásának lehetősége opcionális, vagyis csupán választható együttműködési formát nyújt, ami azt jelenti, hogy továbbra is fennmaradnak a már meglévő, intézményesült eurorégiós és munkaközösségi struktúrák.

III. 2. A határon átnyúló együttműködések nemzetközi jogi környezete

Az előző fejezetben ismertetett, változatos módon intézményesült együttműködési formák nem választhatók el a jogi szabályozási folyamatoktól. Az együttműködések nemzetközi jogi környezetének vizsgálata során az európai intézmények által készített tanulmányok¹⁶⁰ logikáját követve először áttekintem azokat a *jogi normákat*, amelyeket az államok hoztak létre a nemzetközi jog hatálya alatt, különös tekintettel az *Európa Tanács* égisze alatt kötött Madridi Keretegyezményre és

¹⁶⁰ CoR Study 2007, 25-52.; LACE Guide 2000, A3. 34-53.; INTERACT Handbook 2008, Annex 4. 112-117.; MOT Guide 2008, 5-8.; Synthesis Report 2004, 5-37.

annak Kiegészítő Jegyzőkönyveire. Megvizsgálom a Keretegyezményből levezethető kétoldalú államközi megállapodásokat, valamint a helyi és regionális szinten kialakított kapcsolatok jogi lehetőségeit. Ez utóbbiakat főként a föderatív és regionalizált – esetenként decentralizált – országok jogrendszere teszi lehetővé. A legtöbb esetben azonban az állami fennhatóság biztosítása mellett jöhetnek létre határon átnyúló megállapodások, amelyeket még mindig széles körben alkalmaznak az általános, határon átnyúló kooperációk gyakorlatában.¹⁶¹ Ezt követően egy-egy példán keresztül bemutatom a *nemzetközi jog hatálya alatt* létrejött együttműködési formákat (eurorégiók, munkaközösségek, euroregionális együttműködési csoportok).

III. 2. 1. Nemzetközi jogi keretek

Az európai országokban a határon átnyúló együttműködések során sokféle jogi megállapodást tettek próbára, amellyel keretet kívántak biztosítani a már meglévő, vagy kialakulóban lévő határon átnyúló tevékenységek és lényeges programok megvalósítására. Az együttműködések sokszínűségének és a szerteágazó jogi megoldásoknak a problémája leginkább abból adódik, hogy *először jogi alapok nélkül, spontán módon* alakultak ki a határon átnyúló kapcsolatok. Később azonban azok számára, amelyek a hosszabb távú fennmaradást tűzték ki célul, meg kellett teremteni a *szükséges közjogi feltételeket*.

A *tagállamok közigazgatási struktúrái* jelentős mértékben behatárolják a határon átnyúló együttműködések kialakításának lehetőségeit, és a szereplők mozgásterét. Az együttműködések fő szereplői a tagállamok *helyi és regionális hatóságai, akik a belső jogban meghatározott kompetenciáiknak* megfelelően, eltérő mértékben alakítják formális és informális kapcsolataikat. A szubnacionális szintek térnyerése és bekapcsolódása a *többszintű kormányzás* rendszerébe ott figyelhető meg leginkább, ahol a *közigazgatási rendszer decentralizációjának* folyamata előrehaladott állapotban van. Ennek alapján az EU tagországai négy csoportba sorolhatók (4. sz. táblázat):

- *Unitárius (centralizált)* államok: politikailag is erős helyi hatóságokkal rendelkeznek, ezek képviselik döntéshozatali szintet az állami szint alatt.

¹⁶¹ Synthesis Report 2004, 8-16.

A területi (regionális, megyei) hatóságok általában adminisztratív egységként léteznek, valódi politikai hatalom nélkül.

- *Decentralizált* államok: közigazgatási reformfolyamatok eredményeként már létrejöttek a helyi szintek feletti, választott testülettel, ezáltal valódi politikai hatalommal rendelkező területi önkormányzatok.
- *Regionalizált* államok: a választott területi önkormányzatok alkotmányosan rögzített státusszal rendelkeznek, ezáltal tényleges jogalkotói hatalommal és magas fokú autonómiával bírnak.
- *Föderatív* államok: a hatalommegosztás struktúrája alkotmányosan garantált a különböző döntéshozatali szintek között, így a többszintű kormányzás ebben a formában működik a legteljesebben.¹⁶²

4. táblázat. Az államok típusai a közigazgatási berendezkedés alapján

Unitárius államok	Decentralizált államok	Regionalizált államok	Föderatív államok
Bulgária Ciprus Észtország Görögország Írország Lettország Litvánia Luxembourg Magyarország Portugália Románia Szlovénia	Csehország Dánia Finnország Franciaország Hollandia Lettország Svédország Szlovákia	Anglia Lengyelország Málta Olaszország Spanyolország	Ausztria Belgium Németország

Forrás: http://ec.europa.eu/governance/areas/group10/report_en.pdf and EPSON projekt 2.3.2. Final Report (idézi: EGTC Handbook 2009, 23.)

A tagállami közigazgatási berendezkedés arra enged következtetni, hogy jól működő sikeresen intézményesült határon átnyúló kapcsolatok ott alakultak ki, ahol minimum decentralizált, de inkább regionalizált vagy föderális állami struktúrák léteznek. Ugyanakkor megállapítható, hogy a decentralizált és regionalizált államok

¹⁶² EGTC Handbook 2009, 22.

esetében még mindig rendkívül szűk terjedelmű a területi középszintek nemzetközi szerződésalkötési jogköre, vagy nem is létezik.¹⁶³

A tagállamok belső jogából fakadó korlátok miatt a határon átnyúló együttműködések először a nemzetközi jog keretein belül igyekeztek kooperációik számára jogi megoldásokat találni. Elsőként a *multilaterális, vagy kétoldalú államok közötti* megállapodások biztosítottak lehetőséget az alacsonyabb szintek határon átnyúló kapcsolatainak alakítására, azonban ezeknek nagy hátránya, hogy az együttműködések valódi szereplői részére csak származtatott jogköröket biztosítanak. Az így létrejövő határon átnyúló kooperációs formák jogállásukat tekintve nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel, és működésük során minden résztvevő a saját országának jogrendszere alapján jár el.¹⁶⁴ Ez pedig önmagában nem teszi lehetővé a *regionális kormányzás hatékony és megfelelő megvalósulását*.

III. 2. 1. 1. Európa Tanács égisze alatt kötött megállapodások

Az európai szervezetek közül az Európa Tanács volt az első, amely a nemzetközi regionális együttműködés korlátainak felszámolásában és a központi hatalom decentralizálása érdekében kiemelkedő szerepet játszott a határ menti kapcsolatok megerősítésében.¹⁶⁵ Tevékenységében kezdettől fogva fokozott jelentőséggel bír *a helyi demokráciák és a határ menti együttműködések területén végzett kormányközi munka*.

Szervezeti struktúrájában a *Helyi és Regionális Közhatalóságok Európai Kongresszusa* (Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) révén már korán megjelenítette először a helyi, majd később a regionális közösségek érdekeit, támogatta és koordinálta a határ menti együttműködések. A CLRAE a helyi és regionális közösségek olyan fóruma, ahol a helyi és regionális választott képviselők megvitathatják az önkormányzatokat érintő problémákat, összevethetik tapasztalataikat, és kifejezhetik kormányaiknak szánt véleményüket. A CLRAE tanácsadó szerepet tölt be a Miniszteri Bizottság és a Parlamenti Közgyűlés mellett a helyi és regionális érdekek

¹⁶³ Ezt támasztja alá az is, hogy az Európa Tanács tagállamai nem voltak képesek megállapodni a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája elfogadásában, ami felhatalmazást adott volna a területi szintek számára a nemzetközi kapcsolatok önálló alakítására.

¹⁶⁴ LACE Guide 2000, 35.

¹⁶⁵ Soós E. – Fejes Zs. 2009, 56-67.

érvényesítésére, emellett szorosan együttműködik a helyi és regionális önkormányzatok nemzeti és nemzetközi szervezeteivel. Ebben a tekintetben kitűnő példáját nyújtja az *európaizáció vertikális és horizontális formájának*, hiszen nemcsak a hierarchikus szintek közötti vertikális partneri együttműködést segíti, hanem „*ernyőszervezetként*” fogja össze az azonos szintű és érdekű szubnacionális egységeket, mintegy horizontális hálót képezve az érdekérvényesítés lehetőségére. Ezzel a tevékenységével kapcsolja be a helyi és regionális önkormányzatokat a többszintű kormányzás rendszerébe, miközben országjelentéseket készít a szubnacionális demokrácia helyzetéről a tagországokban és a tagságra váró országokban, valamint figyelemmel kíséri a Madridi Keretegyezmény (1980) és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985) által lefektetett alapelvek alkalmazását a gyakorlatban.

III. 2. 1. 1. 1. Madridi Keretegyezmény

Az Európa Tanács 1980-ban elfogadott *Madridi Keretegyezménye*¹⁶⁶ volt európai szinten az első jelentős dokumentum, amely a határ menti együttműködések átfogó szabályozását kísérelte meg. A Keretegyezmény úttörő szerepét és az egységes európai keretek megteremtésének nehézségét mutatja, hogy a dokumentum megszületését hosszas előkészítő munka előzte meg.¹⁶⁷ A Keretegyezmény legfőbb célja, hogy megfeleljen mindazoknak a sajátos elvárásoknak, amelyeket a *heterogén jogi és közigazgatási környezettel rendelkező tagállamok* közösen támasztanak a határon átnyúló együttműködések számára: változatos jogi és politikai berendezkedéssel bíró *államok szuverenitásának megőrzése* mellett kell megteremtenie a két- és többoldalú megállapodások kereteit.¹⁶⁸

¹⁶⁶ European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities – A Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény, ETS No. 106. (továbbiakban: Madridi Keretegyezmény)

¹⁶⁷ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése már 1966-ban elfogadott egy ajánlást a helyi hatóságok közötti európai együttműködéséről (Recommendation 470 (1966) on a draft convention on European co-operation between local authorities), amelyre csupán nyolc év elteltével reagált a Miniszteri Bizottság a helyi közösségek határ menti együttműködéséről szóló határozatának elfogadásával (Resolution (74)8E / 27 February 1974 on co-operation between local communities in frontier areas), amely elindította a Keretegyezmény kidolgozását.

¹⁶⁸ Szilágyi B. 1999, 112.

A Keretegyezmény speciális feladata abban áll, hogy egyszerre kell alkalmazhatónak lennie az Európa Tanács azt ratifikáló valamennyi tagországának helyi és területi közigazgatási viszonyaira. A Keretegyezmény Preambuluma rögzíti az együttműködési célokat,¹⁶⁹ ugyanakkor már az 1. cikk rámutat arra, hogy az érintett államok alkotmányos rendjének figyelembevételével a Keretegyezmény csupán jogi keretet biztosít, amelyet konkrét *tartalommal az azt ratifikáló államok belső törvényhozásának kell megtölteni.*

A Keretegyezmény hiánypótló szerepet tölt be azzal, hogy 2. cikkben definiálja a *határ menti együttműködések fogalmát*,¹⁷⁰ és meghatározza az együttműködések alanyait,¹⁷¹ azonban nem rendelkezik arról, hogy milyen területi keretek között, milyen határsávra korlátozható az együttműködési megállapodások megkötésének lehetősége. Vagyis továbbra sem tisztázott, hogy milyen kiterjedésben beszélhetünk határmentiségről.

Ugyanakkor az együttműködések *alanyi körét* is a tagállamok belső jogából vezeti le, és fenntartja a lehetőséget a tagállamok számára, hogy az „...egyezmény aláírásakor vagy az Európa Tanács Főtitkárához intézett későbbi bejelentés útján megnevezzék azokat az önkormányzatokat, hatóságokat vagy közigazgatási szervezeteket, illetőleg azokat a témákat vagy formákat, amelyekre az egyezmény hatályát behatárolni kívánja, illetőleg azokat, amelyeket ki kíván zárni az egyezmény hatálya alól.”¹⁷²

Az *együttműködések tárgya* tekintetében nem ad többlet-jogosítványokat, vagyis az együttműködések terjedelme attól függ, hogy az egyes államok helyi és területi hatóságai a nemzeti jog alapján milyen jogkörökkel rendelkeznek. Megjegyzendő, hogy a dokumentum aláírásakor, vagy ratifikációja során több ország élt

¹⁶⁹ Madridi Keretegyezmény Preambulum

„...a határmenti területi önkormányzatok és közigazgatási szervek együttműködése fontos lehet olyan területeken, mint a regionális város- és községfejlesztés, környezetvédelem, közösségi infrastruktúra és lakossági szolgáltatások, valamint a kölcsönös segítségnyújtás katasztrófa-helyzetekben.”

¹⁷⁰ Madridi Keretegyezmény 2. cikk (1) bekezdés

„...a határmenti együttműködés fogalmába tartozik két vagy több Szerződő Fél joghatóságán belül lévő területi önkormányzatok és közigazgatási szervek között a jószomszédi kapcsolatok erősítése és továbbfejlesztése céljából megvalósuló tevékenység, valamint az e cél megvalósítását szolgáló egyezmény vagy megállapodás megkötése.”

¹⁷¹ Madridi Keretegyezmény 2. cikk (2) bekezdés

„...”a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek” alatt olyan önkormányzatokat, hatóságokat vagy közigazgatási szerveket kell érteni, amelyek helyi és területi feladatokat látnak el, és az adott állam belső joga szerint ilyennek tekintendők.”

¹⁷² Madridi Keretegyezmény 2. cikk (2) bekezdés

is annak lehetőségével, hogy nyilatkozzon az együttműködések alanyai vagy tárgya vonatkozásában a maga számára érvényesnek tekintett további definíciókról.¹⁷³

A Keretegyezmény 3. cikkében foglalkozik részletesen az együttműködések konkrét formáival. A határ menti *együttműködés olyan formáit* ajánlja, amelyek a helyi és területi közösségek szükségleteihez igazodnak, és képesek járulékos jogi alapot teremteni ezek bármely típusú kooperációja számára.¹⁷⁴ Mellékletében *öt modellt mutat be az államközi mintamegállapodásokra*,¹⁷⁵ és *hat modellt a helyi és területi önkormányzatok közötti együttműködésre vonatkozóan*.¹⁷⁶ Ezzel világosan elkülöníti, és rendszerbe foglalja a határon átnyúló együttműködés jogi keretének három szintjét:

- az európai keretegyezményt;
- a keretegyezmény hatálya alatt az államok között létrejött két- vagy többoldalú megállapodásokat;
- a keretegyezmény hatálya alatt a helyi vagy területi önkormányzatok között létrejött keretmegállapodásokat, szabályzatokat és szerződéseket.¹⁷⁷

¹⁷³ Köztük Magyarország, és szomszédaink közül Szlovákia és Románia. Lásd bővebben: IV. 1. 2. 2. fejezet

¹⁷⁴ Madridi Keretegyezmény 3. cikk (1) bekezdés

„A megkötendő megállapodások és egyezmények a jelen egyezményhez 1.1-1.5., valamint 2.1-2.6. sorszámok alatt csatolt minta és keretmegállapodásokon, szabályzatokon és szerződéseken alapulnak, azokkal az eltérésekkel, amelyeket a Szerződő Fél sajátos helyzete megkíván. A mintamegállapodások, szabályzatok és szerződések csak iránymutató jellegűek, szerződéses erejük nincs.”

¹⁷⁵ Madridi Keretegyezmény Melléklet

„1. Államok közötti mintamegállapodások

1.1. A határmenti együttműködés elősegítéséről szóló államok közötti mintamegállapodás

1.2. A határmenti területi konzultációkról szóló államok közötti mintamegállapodás

1.3. A határmenti helyi konzultációkról szóló államok közötti mintamegállapodás

1.4. A helyi önkormányzatok szerződéses határmenti együttműködéséről szóló államok közötti mintamegállapodás

1.5. A helyi önkormányzatok határmenti együttműködésének szerveiről szóló államok közötti mintamegállapodás.”

¹⁷⁶ Madridi Keretegyezmény Melléklet

„2. A helyi önkormányzatok közötti együttműködésre vonatkozó keretmegállapodások, szabályzatok és szerződések

2.1. Keretmegállapodás a helyi önkormányzatok közötti konzultatív bizottság létrehozásáról

2.2. Keretmegállapodás a határmenti helyi közügyek vitelében való együttműködésről

2.3. Keretmegállapodás a határmenti együttműködést szolgáló magánjogi szervezetek létrehozásáról

2.4. Keterszerződés a határmenti helyi önkormányzatok közötti beszállítások vagy szolgáltatások nyújtásáról (magánjogi típusú megállapodás)

2.5. Keterszerződés a határmenti helyi önkormányzatok közötti beszállítások vagy szolgáltatások nyújtásáról (közjogi típusú megállapodás)

2.6. Keretmegállapodás a helyi önkormányzatok közötti határmenti együttműködési szervezetek létrehozásáról.”

¹⁷⁷ Szilágyi B. 1999, 114-115.

Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a Keretegyezménynek ezzel semmiképpen nem az volt a célja, hogy a nemzetközi jog hatálya alatt már megkötött együttműködési szerződéseket érvénytelenítse vagy felülírja.¹⁷⁸ A Keretegyezmény szándéka sokkal inkább értelmezhető úgy, hogy a már meglévő megállapodásokat egy *közös rendszerbe foglalta*, olyan nemzetközi keretet biztosítva azoknak, amely megnöveli a helyi önkormányzatok és a régiók szerepét a határ menti kapcsolatok alakításában, ugyanakkor *nyitva hagyja a lehetőséget az együttműködési formák bővítésére*. Rendelkezései során azonban végig hangsúlyozza az állami szuverenitás elvének folyamatos tiszteletben tartását, biztosítva az *államok számára a felügyeleti és ellenőrzési jogköröket*.¹⁷⁹

Miközben a Keretegyezmény legfőbb érdeként tartható számon, hogy elismeri a *helyi és regionális hatóságok jogát az önálló, állami fennhatóság nélkül* kialakítandó határon átnyúló együttműködések létrehozására, nem hagyható figyelmen kívül, hogy egy másik rendelkezésével éppen hivatkozási alapot teremt az államok számára az együttműködések feletti joghatóságra.

Vagyis a Keretegyezmény nem teszi kötelezővé az államközi egyezmények előzetes megkötését a helyi vagy regionális szintű együttműködések esetében. Ennek deklarálásával megerősíti a helyi és regionális hatóságok kompetenciáit, ugyanakkor nem hoz változást a fennálló gyakorlathoz képest. Ugyanis amely államok jogrendje eddig is lehetővé tette a helyi és regionális hatóságok számára az állami fennhatóság nélküli nemzetközi szerződések megkötését, ott ezt a lehetőséget a Keretegyezmény rendelkezéseitől függetlenül, vagy azt figyelembe véve a nemzeti jog alapján ezután is biztosítják.

A probléma ott jelentkezik, hogy a Keretegyezmény erősebben megszorít azzal a rendelkezésével,¹⁸⁰ amely az államok számára lehetővé teszi annak eldöntését, hogy szükségesnek ítélik-e az államközi szerződések megkötését a helyi és regionális

¹⁷⁸ Madridi Keretegyezmény 3. cikk (3) bekezdés

¹⁷⁹ Madridi Keretegyezmény 3. cikk (4) bekezdés

„Az egyezmények és megállapodások megkötésénél kellő figyelmet szentelnek az egyes Szerződő Felek belső joga által a nemzetközi kapcsolatok vitelére és az általános politika alakítására meghatározott hatásköröknek, valamint azoknak a felügyeleti és ellenőrzési szabályoknak, amelyeknek a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek alanyai lehetnek.”

¹⁸⁰ Madridi Keretegyezmény 3. cikk (2) bekezdés

„Abban az esetben, ha a Szerződő Felek szükségesnek ítélik államközi szerződések kötését, ezekben meghatározzák - egyebek között - azokat a kereteket, formákat és korlátokat, amelyekben belül a határmenti együttműködésben érintett területi önkormányzatok és közigazgatási szervek lehetőséget kapnak a cselekvésre. Mindegyik egyezmény meghatározhatja azokat a hatóságokat és testületeket, amelyekre nézve alkalmazásra kerül.”

szintű együttműködések megteremtéséhez. Vagyis, végső soron az *államok dönthetik el*, hogy az *állami fennhatóság biztosítása mellett, vagy anélkül engedélyezik a helyi és regionális hatóságok nemzetközi együttműködéseit*: megszabják-e annak kereteit, formáit és korlátait, valamint meghatározzák az együttműködésben részt vevő testületek és hatóságok körét. Márpedig ezzel a rendelkezéssel éppen az államok számára teremt a Keretegyezmény jogalapot arra, hogy ezen cikkekre hivatkozással akár lehetetlenné is tegyék a helyi és regionális szinten formálódó együttműködések. Természetesen érthető a Keretegyezmény ezen rendelkezése, melyben ügyelni próbál az *államok féltve őrzött szuverenitására*, és nem kíván szembe menni a belső jog szabályaival. Ugyanakkor ezzel éppen a Keretegyezmény által képviselt célok, a helyi és regionális hatóságok kompetenciáinak növelésére irányuló erőfeszítések szenvednek csorbát.

Természetesen az is igaz, hogy a keretjellegű, államközi megállapodásokon keresztül az államok nagyjából körvonalazni tudják a joghatóságuk alá tartozó önkormányzatok együttműködésének formáját, lehetőségeit, terjedelmét, az együttműködésről szóló tényleges döntés, illetve az együttműködés *végrehajtása* már a *szubszidiaritás elvének megfelelően helyi vagy regionális szinten* történik.

A további cikkek az államok szerepvállalását taglalják az együttműködésben, kiemelve a jogi, adminisztratív, technikai problémák összehangolását,¹⁸¹ valamint a tájékoztatási kötelezettséget,¹⁸² ugyanakkor ezek nem rónak az államra többlet-terhet a határ menti együttműködések vonatkozásában.

A Keretegyezmény nagy érdeme, hogy nem ragad meg a fennálló állapotoknál, sőt a tájékoztatási kötelezettségből adódóan arra hívja fel a tagországokat, hogy „minden olyan javaslatot, amelyet egy vagy több Szerződő Fél tett annak érdekében, hogy kiegészítse vagy fejlessze az egyezményt, illetőleg a mintamegállapodásokat és egyezményeket, továbbítsák az Európa Tanács Főtitkárához.”¹⁸³ Ezzel kifejezett utalást tesz a *jogi keretek továbbfejlesztésének*, valamint az együttműködési formák kiszélesítésének lehetőségére.

A Keretegyezmény hátránya a *nemzetközi jogi jellegéből adódó korlát*, hogy csupán az azt ratifikáló ország esetében alkalmazandó, ugyanakkor azokat is csupán a belső jog keretein belül ösztönzi arra, hogy segítsék elő, könnyítsék meg és támogassák a határ menti régiók és települések együttműködési kezdeményezéseit, azonban még

¹⁸¹ Madridi Keretegyezmény 4. cikk

¹⁸² Madridi Keretegyezmény 6-7. cikk, 8. cikk (1) bekezdés

¹⁸³ Madridi Keretegyezmény 8. cikk (2) bekezdés

nem ismeri el a területi önkormányzatok szerződésalkötési jogát.¹⁸⁴ A Keretegyezmény valódi jelentőségét úgy lehet meghatározni, ha tovább vizsgálom a Keretegyezményt kiegészítő, határon átnyúló együttműködésre utaló további joganyagot.

III. 2. 1. 1. 2. Első Kiegészítő Jegyzőkönyv

A Madridi Keretegyezmény *első Kiegészítő Jegyzőkönyvét*¹⁸⁵ 1995-ben fogadták el, és 1998 decemberében lépett hatályba. A dokumentum jelentősége, hogy leszűkíti a határmentiség fogalmát, kifejezetten az *egymással határos területi önkormányzatokkal* és közigazgatási szervezetekkel foglalkozik. Elismeri a területi önkormányzatok közjogi, vagy magánjogi jellegű, döntéshozó jogkörrel bíró határon átnyúló szervezeteinek létrehozásához való jogát.

Ennek értelmében a területi önkormányzatok és hatóságok „...más államok azonos szintű felelősséggel bíró önkormányzataival vagy közigazgatási szerveivel, az alapszabályaikban lefektetett eljárásokkal, valamint a belső jogukkal összhangban határ menti együttműködési megállapodásokat”¹⁸⁶ köthetnek, azzal a feltétellel, hogy tiszteletben tartják a másik fél nemzetközi kötelezettségeit, valamint az így megkötött megállapodások csak az azt aláíró területi önkormányzatokra kötelezőek.

Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyvet aláíró államok az együttműködő felekre nézve kötelező erejűnek ismerik el a területi szintű megállapodásokat, amelyeket „a nemzeti jogrendszerükön belül hajtanak végre, a belső jogukkal összhangban. Az ilyen módon végrehajtott döntések jogi ereje és hatálya megegyezik az ezen önkormányzatok vagy közigazgatási szervek által a hazai jogrendszerükön belül foganatosított intézkedésekével.”¹⁸⁷ Vagyis az ilyen megállapodások alapján hozott döntéseket a *végrehajtás tekintetében* jogi szempontból úgy kell tekinteni, mintha azt a *nemzeti jog alapján* hozták volna meg.

¹⁸⁴ CoR Study 2007, 28-32.

¹⁸⁵ Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities – Kiegészítő Jegyzőkönyv a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezményhez. ETS No. 159. Aláírásra megnyílt: 1995. november 9-én Strasbourgban, és 1998. december 1-jén lépett hatályba. (továbbiakban: Első Kiegészítő Jegyzőkönyv)

¹⁸⁶ Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikk (1) bekezdés

¹⁸⁷ Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikk

Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv jelentős lépést tesz annak elismerésére, hogy a területi önkormányzatok vagy közigazgatási szervek által kötött határ menti megállapodások *közjogi vagy magánjogi jogi személyiséggel* rendelkező határ menti együttműködési testületet is létrehozhatnak, azonban ezt csak lehetőségként ajánlja fel.¹⁸⁸

A jogi személyiséggel rendelkező testületre a *székhely szerinti állam joga* lesz irányadó.¹⁸⁹ A *magánjogi jogi személyiséggel* rendelkező határ menti együttműködési testület működési feltételeit a 4. cikk négy pontban foglalja össze: az alapszabály és a belső jog figyelembevételével, az egyéni jogok és szabadságok érintése nélkül kell működniük, költségvetési forrásaiknak az azokat létrehozó területi önkormányzatoktól kell származniuk, és éves költségvetést, valamint elszámolási mérleget kell készíteniük, amit független könyvvizsgálók hagynak jóvá. A testületeknek nem áll jogukban fiskális jellegű közterheket kivetni, ugyanakkor az általuk nyújtott szolgáltatásokért jövedelmet kaphatnak.¹⁹⁰

Amennyiben a tagországok belső joga megengedi, a határ menti együttműködési testületet a felek *közjogi jogi személyiséggel* is felruházhatják, így annak döntései és intézkedései jogi szempontból egyenértékűek az azt létrehozó területi önkormányzatok intézkedéseivel.¹⁹¹ Az intézkedések végrehajtása tekintetében ugyanakkor kiköthetik, hogy azok egyéni jogokat, szabadságokat vagy érdekeket nem érinthetnek, továbbá a létrehozó önkormányzatok vagy közigazgatási szervek *alkotmányos felelősségüket nem ruházhatják át a létrehozott határ menti testületre.*¹⁹²

A létrehozott testületek *törvényességi felügyelete* a székhely szerint illetékes állam joga szerint alakul,¹⁹³ a jogviták esetén a székhely szerinti állam belső joga szerint illetékes bíróság dönt, ugyanakkor a nemzetközi szerződés más bíróság illetékességét is megállapíthatja.¹⁹⁴

¹⁸⁸ Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikk

„A területi önkormányzatok vagy közigazgatási szervek által kötött határmenti együttműködési megállapodások rendelkezhetnek határmenti együttműködési testület létrehozásáról, amely jogi személyiséggel rendelkezhet vagy nem rendelkezhet. A megállapodás határozza meg, hogy a testület, figyelembe véve a ráruházott felelősségeket és a belső jog rendelkezéseit, közjogi vagy magánjogi személyiségnek tekintendő azon nemzeti jogrendszer szerint, amelyhez a megállapodást aláíró területi önkormányzatok vagy közigazgatási szervek tartoznak.”

¹⁸⁹ Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikk (1) bekezdés

¹⁹⁰ Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikk (2) bekezdés a)-d) pont

¹⁹¹ Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 5. cikk (1) bekezdés

¹⁹² Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 5. cikk (2) bekezdés

¹⁹³ Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 6. cikk

¹⁹⁴ Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 7. cikk

Az Európa Tanács a Kiegészítő Jegyzőkönyvek révén nyomást gyakorol a tagországok központi kormányaira annak érdekében, hogy a szükséges közjogi hatalommal ruházzák fel nemcsak a helyi, hanem a területi szintű egységeiket is, illetve azok határon átnyúló együttműködéseit, elősegítve azok aktív közreműködését Európa politikai, társadalmi és gazdasági egységeinek kialakításában, a „*határ menti régiók Európája*” létrejöttében.

III. 2. 1. 1. 3. Második Kiegészítő Jegyzőkönyv

A Második Kiegészítő Jegyzőkönyv,¹⁹⁵ amelyet 1998-ban fogadtak el, és 2001-ben lépett hatályba, olyan területi közösségek és hatóságok együttműködéseit szabályozza, amelyeknek nincs közös határuk. Már a Preambulum felhívja a figyelmet arra, hogy „feladataik hatékony ellátása érdekében a területi önkormányzatok egyre gyakrabban együttműködnek nemcsak más államok szomszédos hatóságaival (trans-frontier/határ menti együttműködés), hanem a közös érdekekkel bíró külföldi nem-szomszédos hatóságokkal is (inter-territorial/területközi együttműködés).”

Mivel a Keretegyezmény eredetileg nem határozta meg pontosan a határmentiség fogalmát, a Kiegészítő Jegyzőkönyvek tartalmazzák a különböző határon átnyúló struktúrák részletesebb szabályozását. Míg az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv a közös határral rendelkező, szomszédos együttműködésekkel (trans-frontier) foglalkozott, a Második Kiegészítő Jegyzőkönyv a *területközi együttműködések*et (inter-territorial) szabályozza, ami „olyan összehangolt cselekvést jelent, amelynek célja két vagy több Szerződő Fél területi önkormányzatai vagy közigazgatási szervei közötti kapcsolatok kiépítése, amelyek nem minősülnek a szomszédos hatóságok határ menti együttműködési kapcsolatának, beleértve más államok területi önkormányzataival vagy közigazgatási szerveivel együttműködési megállapodások kötését.”¹⁹⁶

A további cikkek részletesebb szabályozás helyett csupán annyit rögzítenek, hogy a Második Kiegészítő Jegyzőkönyvben „részes államok *értelemszerűen* (*mutatis*

¹⁹⁵ Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation – Második Kiegészítő Jegyzőkönyv a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezményhez. ETS No. 169. Aláírásra megnyílt: 1998. május 5-én Strasbourgban, és 2001. február 1-jén lépett hatályba. (továbbiakban: Második Kiegészítő Jegyzőkönyv)

¹⁹⁶ Második Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikk

mutandis) alkalmazzák a Keretegyezmény és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv rendelkezéseit a területközi együttműködésre.”¹⁹⁷ Ez azt jelenti, hogy „a „határmenti együttműködés” kifejezés helyett „területközi együttműködés” értendő, valamint hogy a jelen Jegyzőkönyv ellenkező rendelkezése hiányában a Keretegyezmény és a Kiegészítő Jegyzőkönyv cikkei alkalmazandók.”¹⁹⁸

Ez annyival egészül ki, hogy valamennyi aláíró államnak nyilatkoznia kell arról, hogy a területközi együttműködés jogalanyisága tekintetében – az Első Kiegészítő Jegyzőkönyvben lefektetett szabályok szerint, hasonlóképpen az abban elismert jogi személyiséggel rendelkező határ menti együttműködési testülethez – biztosítani kívánja-e a *közjogi és magánjogi jogi személyiséget* is, vagy csak az egyiket.¹⁹⁹ Egyebekben a Második Kiegészítő Jegyzőkönyv rendelkezéseihez fenntartás nem fűzhető.²⁰⁰

Ezzel a Madridi Keretegyezmény és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyve által létrehozott struktúrát egyszerűen megkettőzték, és a határon átívelő, valamint a területközi együttműködések számára így gyakorlatilag azonos nemzetközi jogi kereteket biztosítottak.²⁰¹

III. 2. 1. 1. 4. Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv

A Madridi Keretegyezmény és annak első két Kiegészítő Jegyzőkönyve gyakorlati alkalmazásából származó tapasztalatok alapján elmondható, hogy egységes szabályozásra irányuló törekvések nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. Így az egységesítés szellemében további lépésekre volt szükség az Európa Tanács részéről a helyi és regionális democráciák nemzetközi kapcsolatainak elősegítése céljából. Az Európa Tanács Határ Menti Együttműködés Szakértői Bizottsága 2004. szeptemberi ülésén kidolgozott egy újabb, olyan területi együttműködési csoportra (Grouping of

¹⁹⁷ Második Kiegészítő Jegyzőkönyv 3-4. cikk

¹⁹⁸ Második Kiegészítő Jegyzőkönyv 5. cikk

¹⁹⁹ Második Kiegészítő Jegyzőkönyv 6. cikk

„A jelen Jegyzőkönyv aláírásakor vagy a megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirat letétbe helyezésekor a Keretegyezményben és a Kiegészítő jegyzőkönyvben részes államok nyilatkozatot tesznek, hogy a jelen Jegyzőkönyv 4. Cikke alapján alkalmazni kívánja-e a Kiegészítő jegyzőkönyv mind 4. és 5. Cikkének rendelkezéseit, vagy csak ezen cikkeket egyikét.

Ezen nyilatkozatok az Európa Tanács Főtitkárához intézett nyilatkozattal bármely későbbi időpontban módosíthatók.”

²⁰⁰ Második Kiegészítő Jegyzőkönyv 7. cikk

²⁰¹ Hegedűs D. 2006, 25.

Territorial Cooperation; továbbiakban: GTC) vonatkozó egységes szabályokat tartalmazó dokumentumot, amely hosszas előkészítő munka és több változtatás²⁰² után 2009. november 16-án *Madridi Keretegyezmény Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyveként*²⁰³ került elfogadásra.

A Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv szabályozásának célja a Madridi Keretegyezmény és meglévő a Kiegészítő Jegyzőkönyvek által biztosított *jogi keretek továbbfejlesztése*, figyelemmel az Európai Unió által, a közösségi jog hatálya alatt létrehozott EGTC-rendelet szabályozására is.²⁰⁴ A Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv által létrehozott új jogi eszköz az *euromegyei együttműködési csoport (ECG)* elnevezést kapta,²⁰⁵ egységes szabályozási keretet és jogi személyiséget biztosítva a sokféle intézményi formában működő eurorégiók számára.

A Jegyzőkönyv áttörést jelent az Európa Tanács szabályozási rendszerében, hiszen egy olyan, valamennyi tagállamban egységesen jogi személyiséggel rendelkező euromegyei együttműködési csoport létrehozására tesz kísérletet, amely egész Európában megoldhatja az eddig létrejött és rendkívül heterogén intézményi struktúrában működő eurorégiók egységesítésének problémáját. Az új jogi eszköz *valamennyi típusú (határ menti, területközi és államközi) együttműködés* számára lehetővé teszi, hogy – a meglévő jogi és közigazgatási rendszerbeli különbségek ellenére – hatékonyan tudjon működni, lehetőség szerint közjogi jogi személyiség

²⁰² A dokumentumot az ET 2006. március 7-8-i ülése a Keretegyezménytől elkülönítlen, azt továbbfejlesztve, egységes szabályokat tartalmazó Európai Egyezménytervezetre módosította új, egységes jogi eszköz létrehozását előirányozva, Területi Együttműködési Csoport elnevezéssel. A tervezet elfogadását azonban a tagállamok többsége nem támogatta, mivel annak alkalmazását csak alapvető jogszabályaik, adott esetben alkotmányuk módosítása révén érhetnék el. Forrás: Revised preliminary draft European Convention containing a uniform law on Groupings of Territorial Co-operation (GTC) Council of Europe. CDLR (2006) 17 Strasbourg, 20 April 2006.

²⁰³ Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) – Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezményhez. ETS No. 206. Aláírásra megnyílt: 2009. november 16-án Utrechtben. Jelenleg hét ország írta alá, a ratifikációk folyamatban vannak, a Jegyzőkönyv még nem lépett hatályba. (továbbiakban: Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv)

²⁰⁴ Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv Preambulum

„Being resolved to supplement for this purpose the legal framework provided by the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities and its Protocols of 9 November 1995 (ETS No. 159) and 5 May 1998 (ETS No. 169)... having regard to the current state of their national law, which includes the relevant provisions of European Community law as adopted by the competent institutions of the European Union.”

²⁰⁵ Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikk

„Territorial communities or authorities and other bodies referred to under Article 3, paragraph 1, may set up a transfrontier co-operation body in the form of a "Euroregional co-operation grouping" (ECG) on the territory of the member States of the Council of Europe, Parties to this Protocol, under the conditions provided by it.”

formájában, nem kizárva azonban a magánjogi jogi személyiséggel rendelkező formákat, valamint az informális keretek között működő együttműködések sem.

A Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv három részből épül fel: az első rész az ECG működési szabályait tartalmazza, a második rész a végrehajtási és tájékoztatási kötelezettséget, míg a harmadik rész a hatályba lépést és a Jegyzőkönyvhöz való csatlakozás kérdéseit rendezi.

Az ECG jogi személyiségét a 2. cikk biztosítja, a székhely szerinti állam joga alapján. Ennek megfelelően az ECG a legszélesebb körű jogképességgel rendelkezik: saját költségvetéssel, és annak végrehajtásával, szerződéskötési jogkörrel, ingó és ingatlan vagyonnal, valamint perképességgel.²⁰⁶

A tagság feltételeit a 3. cikk szabályozza, ami a korábbi tervezethez képest jelentős mértékű visszalépést jelent, hiszen szűkebben határolja be az ECG-ben résztvevők körét. Ennek alapján az ECG tagjai az Európa Tanács Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvéhez csatlakozó tagországainak (továbbiakban: részes államok) képviselői vagy azok területi önkormányzatai és hatóságai lehetnek, magánszemélyek nem. Feltételül szabja, hogy a tagok általános érdekű, közfeladatokat lássanak el, és nem végezhetnek gazdasági vagy kereskedelmi jellegű tevékenységet. Ezzel összefüggésben fontos megemlíteni a 16. cikkben megjelenő ún. „föderális klauzúlát”, amely a közjogi jogi személyiséggel és saját jogalkotó hatáskörrel rendelkező autonóm közösségek részvételét is lehetővé teszi az együttműködésben.²⁰⁷ Ennek jelentős szimbolikus hatása van a magyar kisebbségpolitika vonatkozásában, és kiemelkedő fontossággal bír a kelet- és közép-európai autonómiák kialakulása szempontjából, hiszen egy nemzetközi jogi

²⁰⁶ Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikk

„1. The ECG shall be a legal person, governed by the law of the Party, Council of Europe member State, in which it has its headquarters.

2. The ECG shall have the most extensive legal capacity accorded to legal persons under that State's national law.

3. The law applicable to the type of corporate entity chosen for the ECG by the members shall be stipulated in the agreement establishing the ECG, without prejudice to the provisions of this Protocol or to any other specific provision adopted by the party in accordance with Article 13.

4. The ECG shall have the right to its own budget and the power to implement it.

5. The ECG may enter into contracts, hire staff, acquire movable and immovable property and bring legal proceedings.”

²⁰⁷ Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv 16. cikk

„For the purpose of applying this Protocol, autonomous public communities or authorities vested with their own legislative power under the national law of the Party in whose jurisdiction they are situated shall be considered as "territorial communities or authorities", without prejudice to the provisions of paragraph 1.”

hivatkozási pontot biztosíthat az együttműködésekhez, és további érvként szolgálhat a Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv ratifikációja körüli vitákban.²⁰⁸

A nem ET-tagországok területi hatóságai esetében úgy rendelkezik, hogy csak akkor vonhatók be az ECG alapításába, vagy csatlakozhatnak hozzá, ha olyan részes állammal határosak, amelyben az ECG székhelye található. Ebben az esetben további feltétel, hogy legyen a két állam között olyan megállapodás, ami a közös ECG létrehozását megengedi, és a részes állam területi hatóságai rendelkezzenek a szavazatok többségével az ECG-ben.²⁰⁹

Megjegyzendő, hogy a Jegyzőkönyv a korábbi tervezete²¹⁰ megengedőbb, rugalmasabb szabályozást tett volna lehetővé. A földrajzi kiterjedés a tagság tekintetében a nem ET-tagországra és annak területi egységeire is kiterjesztette az együttműködés lehetőségét, csupán annyi megszorítással, hogy az ECG székhelyének ET-tagországban kell lennie. Ezen túlmenően biztosította volna a non profit, magánjogi jogalanyisággal rendelkező NGO-k és egyéb civil szervezetek széles körű bevonását.²¹¹

Az eddigi gyakorlathoz képest a *jogbiztonság tekintetében* azonban jelentős előrelépés annak előírása, hogy az ECG létrehozását *írásbeli megállapodásban* kell rögzíteni, és létre kell hozni egy alapszabályt, ami a működés feltételeit tartalmazza. Ezekben meg kell jelölni, hogy határozott vagy határozatlan időre hozzák-e létre a szervezetet. Az ECG bejegyzése és nyilvántartásba vétele a székhely szerinti állam nemzeti joga alapján történik.²¹² Az ECG feladatai és hatásköre vonatkozásában szintén a nemzeti jog az irányadó, a Jegyzőkönyv nem biztosít sem többletjogokat, sem többlet hatásköröket az egyes tagállami jogokhoz képest, viszont néhány korlátot felállít:

- a közrendet, közérdeket sértő feladat és hatáskör megfogalmazása esetén az ECG létrehozása már az engedélyeztetési eljárásban megtagadható,²¹³ valamint
- a korábbi Kiegészítő Jegyzőkönyvekkel összhangban az ECG nem rendelkezhet jogalkotó jogkörrel, nem hozhat egyéni jogokat vagy

²⁰⁸ Hegedűs D. 2007, 11.

²⁰⁹ Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikk

²¹⁰ Revised preliminary draft European Convention containing a uniform law on Groupings of Territorial Co-operation (GTC) Council of Europe. CDLR (2006) 17 Strasbourg, 20 April 2006.

²¹¹ Hegedűs D. 2007, 8-11.

²¹² Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv 4-5. cikk; 8. cikk

²¹³ Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikk (5) bekezdés

szabadságjogokat érintő intézkedéseket, és nem szedhet fiskális természetű díjakat.²¹⁴

Ugyanakkor a szabályozás megengedő annyiban, hogy kifejezett felhatalmazás esetén, kivételesen a *területi önkormányzatok és hatóságok átengedhetik hatásköreik gyakorlását az ECG részére, illetve amennyiben az állam is tagja az ECG-nek, állami hatáskörök is átruházhatók.*²¹⁵

A *felelősség kérdését* a 9. cikk szabályozza, lehetőséget biztosítva arra, hogy a *tagok korlátozott felelősséggel rendelkezzenek* az ECG-ben, ugyanakkor a székhely szerinti tagállam viszont megtagadhatja a bejegyzést, ha egy vagy több tag felelőssége korlátozását kéri az ECG-ben.²¹⁶ A vitás kérdések rendezésére a székhely szerinti állam bírósága jogosult, harmadik féllel szembeni jogvita esetében pedig annak lakóhelye vagy székhelye szerinti bíróság illetékes, amennyiben az az ET-tagország területén van, ugyanakkor választott bírósági eljárás is kiköthető.²¹⁷ A felügyelet és a pénzügyi ellenőrzés kérdésében a 11-12. cikk alapján szintén a székhely szerinti állam joga az irányadó.

A Jegyzőkönyv a második részben a *végrehajtás kérdését* szabályozza, felhívja a tagállamokat a végrehajtáshoz szükséges nemzeti jogszabályok megalkotására, közigazgatási és egyéb intézkedések megtételére,²¹⁸ és tájékoztatási kötelezettséget ír elő az ET Főtitkára felé. A Jegyzőkönyvvel szemben fenntartás nem tehető, ugyanakkor a korábbi Jegyzőkönyvek gyakorlatához hasonlóan a részes államoknak a ratifikáció során meg kell jelölniük, hogy a nemzeti jogszabályaik szerint mely területi hatóságok, illetve jogi személyek tartoznak a Jegyzőkönyv alanyi hatálya alá.

Az Európa Tanács Madridi Keretegyezményéhez kapcsolt Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv összességében *pozitív fejleményként* értékelhető az Európa Tanács jogalkotási folyamatában. A Madridi Keretegyezmény elfogadása óta csaknem

²¹⁴ Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv 7. cikk (3) bekezdés

²¹⁵ Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv 7. cikk (3)-(4) bekezdés

„3. *The tasks given to an ECG shall not concern the exercise of regulatory powers. The ECG shall not be empowered to take measures which might affect the rights and freedoms of individuals, or to impose levies of a fiscal nature.*

4. *The ECG may not exercise competences that territorial communities or authorities exercise as agents of the State to which they belong, except where duly authorised. It may exercise competences that States members of the ECG confer upon it.*”

²¹⁶ Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv 9. cikk

²¹⁷ Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv 10. cikk

²¹⁸ Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv 13. cikk (1) bekezdés

„*The Parties shall take such legislative, administrative or other measures as are appropriate to ensure that the provisions of Part I are implemented.*”

harminc év telt el, amelynek során újabb Kiegészítő Jegyzőkönyvek születtek és különböző multilaterális és bilaterális államközi, esetenként helyi és regionális szintű megállapodások próbálták kitölteni a Keretegyezmény átfogó rendelkezéseit tartalommal. Mára azonban elmondható, hogy a keretjellegű szabályozás rendszere meghaladottá vált, a sokféle típusú államközi mintamegállapodás nem teremtette meg az egységet sem a jogi szabályozásban, sem az együttműködési struktúrák kialakításában.

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a feleknek olyan jogi kereteket kell teremteniük, melyek között az együttműködés megvalósulhat. Ehhez szükség lehet konkrét hazai jogszabályok elfogadására, a helyi önkormányzatokra vonatkozó általános joganyag módosítására, vagy a külföldi jogalanyokkal való együttműködés tilalmának vagy korlátozásainak feloldására vagy megváltoztatására.²¹⁹

A Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv megoldást nyújthat az intézményi sokszínűségből eredő problémákra az *egységes intézményi forma*, a jogi személyiséggel rendelkező euroregionális együttműködési csoport létrehozásával. Ugyanakkor az Európa Tanács szabályozásának nemzetközi jogi jellege nem teszi kötelezővé a Jegyzőkönyv közvetlen alkalmazását, vagyis azt a tagállamok részéről történő aláírás és ratifikáció kell, hogy megelőzze, miközben az új euroregionális együttműködési csoport bejegyzése is *tagállami jóváhagyástól* függ. Súlyos hiányossággént értékelendő, hogy a tagok köréből *ki vannak zárva a magánjogi alapon szerveződő non-profit szervezetek, vagyis a civil szféra egésze*. Vagyis az együttműködések politikai szereplői (önkormányzatok és hatóságok) mellett létező gazdasági és társadalmi szereplők nem lehetnek tagjai az új intézményi formának, miközben az alulról szerveződő, spontán együttműködések legfőbb motorját a civil társadalom és a piac szereplői jelentik, az ő bevonásuk *elengedhetetlen a többszintű kormányzás horizontális kapcsolatrendszerének kiépítéséhez*.

Problémát jelent ugyanakkor az is, hogy az Európa Tanács égisze alatt jogi személyiséggel rendelkező ECG-k mellett az Európai Unióban *párhuzamosan* rendeleti úton ugyanerre a célra létrehozott európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC) ugyanazon szervezeti formára vonatkozóan tartalmaz egymást átfedő szabályozást. Az ET jogalkotási folyamata ebben a tekintetben ugyan megelőzte az EU-

²¹⁹ Határon átnyúló együttműködés: a központi kormányzat szerepe az akadályok elhárításában. Az ET Helyi és Regionális Önkormányzatokért Felelős Miniszterek Konferenciája, XVI. ülés, Utrecht, 2009. november 16-17. MCL-16(2009)6b 2-4.

t, hiszen a Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv tervezete már 2004-ben elkészült, de csak 2009 novemberében fogadták el, miközben a párhuzamos szabályozást tartalmazó uniós rendelet 2006 júniusában elfogadásra került, biztosítva az új jogi eszközt a 2007-től kezdődő programozási időszakra.

Mindemellett az ET Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyve érdemét növeli, hogy *földrajzilag tágabb területre terjed ki*, így a nem EU-tag, de ET-tagországok, vagy azokkal közvetlenül határos államok területi hatóságai számára hozzáadott értéket jelenthet. További kérdéseket vet fel, hogy biztosít-e, és ha igen, akkor mennyiben biztosít kihasználható lehetőségeket a két párhuzamos struktúra létezése, elsősorban a nem uniós tagállamokkal folytatott határokon átnyúló együttműködés tekintetében.²²⁰ Erre a kérdésre az Unió jogalkotásban megjelenő EGTC ismertetése után a magyar határ menti területek elemzésénél visszatérek.

III. 2. 1. 1. 5. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

Az Európa Tanács a *helyi hatóságok jogkörének erősítésében* is megelőzte az Európai Unió regionális politika terén tett, és a decentralizáció érdekében kezdeményezett lépéseit. A határ menti együttműködések szempontjából kiemelkedő fontosságú a többszintű kormányzás hatékony működtetése, ahol a közügyek intézésében a *lokális és regionális (ön)kormányzás* kap jelentős szerepet – a központi feladatok decentralizálása következtében – az államok, a regionális és helyi szintek közötti hatalommegosztásban.

A *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*²²¹ elfogadására szintén a már létező Madridi Keretegyezmény szövegéhez kapcsolódva került sor 1985-ben és 1988-ban lépett hatályba. Azóta ez a dokumentum az európai helyi önkormányzás legjelentősebb forrása. A Charta meghatározza a helyi autonómiára, a helyi irányítás elveire és a pénzügyek vitelére vonatkozó alkotmányos és jogi alapokat, amelyeket minden demokratikusan működő helyi önkormányzatnak tiszteletben kell tartania. A dokumentum a benne foglalt alapkövetelmények elismerésével védi a helyi közösségek

²²⁰ Lásd bővebben: III. 3. 2. fejezet

²²¹ European Charter of Local Self-Government – Helyi Önkormányzatok Európai Chartája ETS No. 122. Aláírásra megnyílt: 1985. október 15-én Strasbourgban, és 1988. szeptember 1-jén lépett hatályba.

önkormányzáshoz való jogait, ezáltal megteremti az önkormányzatiság és a helyi demokrácia alapjait.

A határon átnyúló együttműködés szempontjából kiemelkedően fontos a Charta 10. cikkelye, amely a *helyi önkormányzatok egyesülési jogát* definiálja. Így „a helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.”²²² Ugyanezen cikk a *társulás jogát nemzetközi szintre* is kiterjeszti. Kimondja a „...helyi önkormányzatoknak azt a jogát, hogy közös érdekeik védelmére és előmozdítására alakult szövetségnek, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségének tagjai legyenek”²²³ valamint a „helyi önkormányzatok – törvény által előírt feltételekkel – jogosultak együttműködni más államokban működő önkormányzatokkal.”²²⁴

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt jogi háttér továbbfejlesztése jelenik meg a 2009. november 16-án elfogadott Kiegészítő Jegyzőkönyvben.²²⁵ A Jegyzőkönyv egyéni jogként határozza meg az állampolgárok helyi ügyekben való részvételét, megerősíti a jogukat arra, hogy átláthassák, sőt véleményükkel, részvételükkel befolyásolják, vagy meghatározzák a demokratikus helyi ügyeket. A Jegyzőkönyv a „határmentiség” vonatkozásában nem biztosít többletjogokat, így a dolgozat szempontjából nem jelent releváns hozzáadott értéket a határmentiség problémaköréhez.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája mintájára az Európa Tanács CLRAE Kongresszusa 1991-ben kezdte el a *Regionális Önkormányzatok Európai Chartája*²²⁶ megalkotásának folyamatát. A Charta jelentősége hasonló a Helyi Önkormányzati Chartához, hiszen ez a dokumentum is egyfajta regionális önkormányzati minimum standardot rögzít, és állít követelményként az európai államok elé, s ezzel tovább lép a közigazgatási integráció elmélyítésének útján.²²⁷ Az ET Helyi és Regionális Önkormányzatokért Felelős Miniszterei azonban többszöri módosítást

²²² Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 10. cikk (1) bekezdés

²²³ Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 10. cikk (2) bekezdés

²²⁴ Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 10. cikk (2) bekezdés

²²⁵ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority – Kiegészítő Jegyzőkönyv a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához a helyi ügyekben való részvételről. ETS No. 207. Aláírásra megnyílt: 2009. november 16-án, a dolgozat lezárásának időpontjáig 12 állam írta alá, jelenleg nem hatályos.

²²⁶ A Regionális Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló Egyezmény tervezete, Párizs, 1997. április 17-18.

²²⁷ Soós E. 1999, 33-36.

követően sem tudtak megállapodni a végleges változatban, így a Charta elfogadása mai napig folyamatban van.²²⁸

A CLRAE – folytatva azt a munkát, amibe a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának megfogalmazásával belekezdett – 2008-ban javaslatot tett a *Regionális Demokrácia Európai Kartájának* elfogadására,²²⁹ majd a Helyi és Regionális Önkormányzatokért Felelős Minisztereivel közösen kidolgozta a *Regionális Demokráciáról szóló Keretdokumentumot*,²³⁰ amelyet 2009-ben Utrechtben fogadtak el. A keretdokumentum három fő alapelv köré épül: a szubszidiaritás, a társadalmi és területi kohézió, és a szuverén államot alkotó elemek közötti szolidaritás (avagy „szövetségi” lojalitás) szükségessége. Ez a dokumentum hivatkozási alapul szolgál minden olyan kormány számára, mely regionalizációs folyamatot kíván elindítani, vagy meg akarja reformálni a helyi és regionális struktúráit, figyelembe véve a „*regionális érdekek*” – *országoként különböző tartalmú – fogalmát*, amely a regionális tevékenység alábbi területein jelenik meg: a kultúra és képzés, szociális védelem és egészségügy, kiegyensúlyozott, fenntartható fejlődés, természetvédelem, a biológiai sokszínűség védelme és a gazdaságpolitika. Jelentős előrelépést mutat annak kihangsúlyozása, hogy a *regionális szervek tanácskozó testületeit titkos szavazás útján történő közvetlen választást kell előnyben részesíteni*, bár a tagok kijelölésének egyéb eszközeit (pl. a regionális szervet képviselő testületek tagjainak közvetett úton történő választását) sem szabad kizárni.

A helyi és regionális önkormányzatok megerősítése nagyban hozzájárult a *decentralizált Európa* megvalósításához. A helyi hatóságok a demokratikus kormányzás alapintézményei, az állampolgárok közügyekben való részvétele, a participáció elve fontos hozzáadott értéket jelent – a Madridi Keretegyezményben foglaltakon túl – a demokratizmus és a hatalom decentralizálása elvein alapuló, *alulról felfelé épülő Európa szubnacionális kormányzati rendszeréhez*.

²²⁸ A Charta a regionális önkormányzatok politikai, adminisztratív és pénzügyi függetlenségét garantáló alapszabálya. Lényeges eleme, hogy elismeri a politikai hatalommal rendelkező önkormányzati régiók jogát az állam nemzetközi tevékenységében való részvételhez, a vonatkozó nemzeti törvényhozás által meghatározott módon bármikor, ha saját jogalkotói hatalmuk és érdekük érintve van.

²²⁹ Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának 240 (2008) számú ajánlása

²³⁰ Az Európa Tanács Keretdokumentuma a Regionális Demokráciáról. A Helyi és Regionális Önkormányzatokért Felelős Miniszterek Konferenciája, XVI. ülészak, Utrecht, 2009. november 16-17. MCL-16(2009)11

5. táblázat. Az Európa Tanács dokumentumainak hatályba lépése az ET tagországokban

ET tagországok	Helyi Önkormányzatok Európai Chartája	Madridi Keret-egyezmény	Első Kiegészítő Jegyzőkönyv	Második Kiegészítő Jegyzőkönyv	Helyi Önkormányzatok Európai Chartája Kiegészítő Jegyzőkönyv	Madridi Keret-egyezmény Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv
Svédország	1989	1981	1998	2001		
Németország	1998	1981	1998	2002		2009 (aláírva)
Hollandia	1991	1982	1998	2001	2009 (aláírva)	
Ausztria	1988	1983	2004	2006		
Luxemburg	1988	1983	1998	2001		
Franciaország	2007	1984	2000	2007	2009 (aláírva)	2009 (aláírva)
Litvánia	1999	1997	2003	2003	2009 (aláírva)	2009 (aláírva)
Bulgária	1995	1999	2005	2005		
Szlovákia	2000	2000	2000	2001		
Szlovénia	1997	2003	2003	2003	2009 (aláírva)	2009 (aláírva)
Lettország	1997	1999	1999			
Belgium	2004	1987	1997 (aláírva)	2004 (aláírva)	2009 (aláírva)	2009 (aláírva)
Portugália	1991	1989	1997 (aláírva)	1998 (aláírva)		
Románia	1998	2003	1998 (aláírva)	1998 (aláírva)		
Olaszország	1990	1985	2000 (aláírva)			
Dánia	1988	1981				
Írország	2002	1983				
Lengyelország	1994	1993				
Finnország	1991	1990			2009 (aláírva)	
Spanyolország	1989	1990				
Magyarország	1994	1994			2009 (aláírva)	
Cseh Köztársaság	1999	2000				
Málta	1994	1999 (aláírva)				
Észtország	1995				2009 (aláírva)	
Egyesült Királyság	1998				2009 (aláírva)	
Görögország	1990					
Ciprus	1998					

Forrás: Európa Tanács, <http://www.conventions.coe.int> (2010. március 30-i állapot szerint)

III. 2. 1. 2. Két- és többoldalú államközi megállapodások

Az Európa Tanácsi dokumentumok gyakorlati alkalmazhatóságának fő korlátait a *határ menti szereplők (helyi és területi hatóságok) eltérő feladat- és hatásköre*, valamint a jogi és közigazgatási rendszerekben fellelhető különbségek jelentik. Sem a Madridi Keretegyezmény, sem annak Jegyzőkönyvei, önmagukban nem szolgálnak határon átnyúló együttműködési szerződésként, azoknak csupán a vázát alkotják.²³¹ A részes államok között további államközi szerződések megkötésére van

²³¹ Orova M. 2006, 65-66.

szükség annak érdekében, hogy biztosítsák az alacsonyabb szintű hatóságaik számára az együttműködésekben való részvételt.²³²

Az *államközi megállapodások* rendszerének célja mindenekelőtt az, hogy pontosan meghatározza azokat az összefüggéseket, formákat és korlátokat, amelyeket az államok a területi közigazgatási szervek együttműködésére nézve alkalmazni kívánnak, továbbá, hogy kiküszöbölje az esetleg vitához vezető jogi bizonytalanságokat (az alkalmazandó jog, a jogorvoslati hatóságok, a lehetséges fellebbezési utak stb. meghatározása).²³³

A Madridi Keretegyezmény alapján létrejött államközi megállapodások – a teljesség igénye nélkül – az alábbiak:²³⁴

- „BENELUX” Convention” Hollandia, Belgium és Luxemburg között (aláírva: 1986, hatályba lépés: 1991)
- „Isselburg-Anholt Agreement” Németország és Hollandia között (aláírva: 1991, hatályba lépés: 1993)
- „Vienna Agreement” Olaszország és Ausztria között (aláírva: 1993 januárjában, hatályba lépés: 1995)
- „Rome Agreement” Franciaország és Olaszország között (aláírva: 1993 novemberében, hatályba lépés: 1994)
- „Treaty of Bayonne” Franciaország és Spanyolország között (aláírva: 1995, hatályba lépés: 1997)
- „Mainz-Agreement” Németországi regionális szervezetek, the Laender Nordrhein-Westfalen and Rheinland-Pfalz, Belgium, Wallon régió, Német anyanyelvű Közösség (aláírva: 1996, hatályba lépés: 1998)
- „Karlsruhe Agreement” covering cross-border co-operation Franciaország, Németország, Luxemburg, Svájc (aláírva: 1996, hatályba lépés: 1997)
- „Bazel-Agreement” Svájc, Németország, kormányai között és Franciaország on cross-boder co-operation in the Upper-Rhine Area (aláírva: 2000, hatályba lépés: 1998)
- „Agreement” Franciaország és Belgium között (aláírva: 2002, jelenleg ratifikáció folyamatban)
- „Valencia Argreement” Spanyolország és Portugália között (aláírva: 2003, hatályba lépés: 2004)

Ezek közül kiemelendő az egyik legjelentősebb regionális és helyi önkormányzatokat is érintő kétoldalú megállapodás, az 1991-ben aláírt, és 1993-ban

²³² CoR Study 2007, 43-48.

²³³ Madridi Keretegyezmény Melléklet 1.

²³⁴ Synthesis Report 2004, 20-21.

ratifikált „Isselburg-Anholt Agreement” *német-holland államközi egyezmény*, amely megteremti a regionális és helyi önkormányzatok határon átnyúló együttműködéseinek közjogi feltételeit. Ezzel biztosítja a helyi és regionális hatóságoknak azt a lehetőséget, hogy egymás nevében is eljárhassanak az adott állam területén.

Az egyezmény *három formában* teszi lehetővé a szubnacionális együttműködést:

- helyi és regionális közjogi egyezmények megkötését biztosítja,
- döntéshozó fórumként működő munkaközösségek (Arbeitsgemeinschaft) létrehozását biztosítja,
- valamint olyan jogi személyiséggel rendelkező közjogi célszövetségek (Zweckverband) létrehozását engedélyezi, amelyek képviselhetik tagjaikat a határon átnyúló kapcsolatokban is.²³⁵

A Madridi Keretegyezmény mintamegállapodásai nem írták felül a már korábban létező megállapodásokat, csak javaslatokat, *mintákat nyújtanak* az együttműködések vonatkozásban. Az Európa Tanács égisze alatt elfogadott Madridi Keretegyezményt *megelőzően* már korábban is létrejöttek olyan *multilaterális államközi megállapodások*, amelyek a decentralizált határon átnyúló együttműködések jogi alapjait teremtették meg. Ilyen volt például az 1962-es *Helsinki Egyezmény*, illetve a skandináv országok határai mentén kialakuló együttműködések szabályozó másik jelentős megállapodás az *Északi Konvenció*. A Konvenció 1977-ben Dánia, Finnország, Norvégia és Svédország között jött létre, lehetővé téve a helyi önkormányzatok számára a központi kormányzat bevonása nélküli a határon átnyúló együttműködések, számos közös érdekeket szolgáló területen. Az együttműködés azonban csak a magánjog keretein belül valósulhatott meg, tekintettel arra, hogy a skandináv országok jogrendje nem tette lehetővé a határon átnyúló közjogi jogi személyiséggel rendelkező kooperációk kialakítását.²³⁶

Léteznek más típusú, a Keretegyezmény hatálya alá nem tartozó *kétoldalú államközi megállapodások* is, amelyek a helyi és regionális kapcsolatok megerősítéséhez nyújtanak jogi keretet, nagyon különböző formákban és célokra. Ezek lehetnek a határon átnyúló együttműködés fejlesztését és támogatását célzó

²³⁵ INTERACT Handbook 2008, Annex IV. 113-114.

²³⁶ Synthesis Report 2004, 19.; Orova M. 2006, 66.

egyezmények,²³⁷ egyéb speciális szabályozási területekkel foglalkozó megállapodások,²³⁸ baráti együttműködésről szóló és a jószomszédi kapcsolatok ápolását célzó egyezmények,²³⁹ illetve határon átnyúló regionális támogatásról szóló megállapodások,²⁴⁰ melyek államközi bizottságok útján biztosítják a határon átnyúló együttműködés lehetőségét. Az államközi bizottságok eltérő munkatervvel rendelkezhetnek, különböző földrajzi területen működhetnek, és általában város- és vidékfejlesztés terén, illetve más, jól körülhatárolható területen folyó együttműködést támogatnak.²⁴¹

III. 2. 1. 3. Helyi és regionális szintű megállapodások

A Madridi Keretegyezmény az államokhoz hasonlóan a helyi és regionális hatóságok számára is felkínálja a megállapodások és szerződések megkötésének nemzetközi jogi kereteit. Mellékletében hat mintamegállapodást mutat be, amely alapján létrehozhatók a különféle szintű és szabályozású szubnacionális határon átnyúló

²³⁷ Az államközi egyezmények különleges területe az Európa Tanács Európai Területrendezési Miniszteri Konferenciája által ajánlott „területrendezési bizottságok” (Intergovernmental commissions to develop regional planning. – Kormányközi bizottságok a regionális tervezés fejlesztésére) létrehozása. Ezek a bizottságok az 1960-as évek óta mindenekelőtt a nyugat-európai országokban alakultak meg. Forrás: LACE Guide 2001, 37.; Synthesis Report 2004, 17.

²³⁸ Különleges szabályozási területekkel foglalkozó szerződések a teljesség igénye nélkül, például:

- katasztrófák és súlyos balesetek esetében megelőzésről és segítségről (Ausztria és Szlovákia 1999),
- vízszolgáltatásról (Szlovénia-Horvátország 1996),
- a határ menti területen történő foglalkoztatásról (Ausztria-Magyarország 1997),
- közegészségügyi ellátásról (Norvégia-Svédország 1993),
- turizmusról (Ausztria-Magyarország 1980),
- a nukleáris ügyekről (Finnország és Svédország 1987) szóló szerződések.

Forrás: LACE Guide 2001, 36-37.

²³⁹ Magyarország vonatkozásában lásd: IV. 1. 2. 2. fejezet. Pl. Lengyelország 1990 és 2000 között az összes szomszédos állammal (D/CZ/SK/UKR/BLR/LT/RUS) kötött ilyen típusú szerződést.

²⁴⁰ Valamivel szélesebb körű feladatokkal és nagyobb erővel rendelkeznek azok a nyugat-európai egyezmények, amelyek segítségével határon átnyúló együttműködés támogatását célzó kormányközi bizottságokat neveztek ki, az 1980-as és 1990-es években államközi szerződések révén a közép- és kelet-európai államokban is létrehoztak kormányközi bizottságokat a regionális tervezési feladatok megvalósítása céljából, a teljesség igénye nélkül, például:

- Ausztria - Magyarország 1985,
- Németország - Lengyelország 1992,
- Szlovák Köztársaság - Lengyelország 1994,
- Szlovák Köztársaság - Magyarország 1995,
- Cseh Köztársaság - Lengyelország 1995.

Forrás: LACE Guide 2001, 37.

²⁴¹ Forgácsné O. V. 2002, 96-97.; Synthesis Report 2004, 16-17.; Cor Study 2007, 40-42.

együtműködések.²⁴² Ilyen esetben helyi és regionális szintű szerződések teszik lehetővé a szubnacionális hatóságok számára, hogy határon átnyúló együtműködésekben kompetens szerepet vállaljanak, így az általuk megkötött megállapodások töltik ki tartalommal a Madridi Keretegyezmény keretszabályait.²⁴³ Természetesen erre csak azokban az államokban van lehetőség, ahol az alsóbb közigazgatási szintek igen nagyfokú önállósággal rendelkeznek.²⁴⁴

Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a helyi közügyek rendkívül szerteágazóak, így a fenti helyi és regionális együtműködési modellek Keretegyezményben rögzített összeállítása szükségszerűen leegyszerűsített, mivel nincs lehetőség átfogóan rendszerezni a konkrét együtműködések valamennyi formáját. Ennek ellenére a tervezetek értékes útmutatók, de módosíthatók az azokat alkalmazó helyi és regionális hatóságok részéről felmerülő igényeknek megfelelően,²⁴⁵ így attól eltérő helyi és regionális együtműködési megállapodások is létrejöhetnek.

Ilyen régiók közötti megállapodás az 1996. évi *Mainzi Egyezmény*, amely államok részvétele nélkül, Észak-Rajna-Vesztfália (D) és Rajna-vidék-Pfalz (D) tartományok között, valamint a német ajkú közösség (B) és a vallon régió (B) között jött létre, és közjogi jogi személyiséggel rendelkező határon átnyúló együtműködésre adott lehetőséget az együtműködő felek számára.²⁴⁶

Európában nagy hagyománya van továbbá az olyan regionális és helyi intézmények közötti megállapodásoknak, amelyeket a szomszédos *városok helyi önkormányzatai* kötnek egyes közszolgáltatási feladatok ellátására. Ilyen például a Ventimiglia (I) és Menton (Fr) városok által aláírt szándéknyilatkozat, amely megteremtette a határvárosok közszolgáltatásai kialakításának jogi alapját.

A helyi és regionális hatóságok együtműködéseinek nagy része azonban olyan együtműködési megállapodásokra épül, amelyek nem rendelkeznek nemzetközi jogi alappal. A helyi és regionális hatóságok tagjai magánjogi keretek között hosszú távú

²⁴² Lásd: 176. lábjegyzet

²⁴³ Az egyes tagállamok belső jogi szabályozásától függően ezek a regionális vagy helyi szintű megállapodások *azonnal hatályba lépnek*, vagy azt a vonatkozó *államközi megállapodás megkötésétől teszik függővé*. A helyi hatóságoknak szánt keretszerződések rendszere sok esetben szorosan kapcsolódik az államközi modell-megállapodásokhoz. Ilyenkor a keretszerződés bevezetőjében *utalás történik az államközi megállapodásokra*. Sokszor csak államközi szerződések megkötését követően lehetséges a helyi szintű megállapodások és helyi szinten felállított szervek beillesztése a regionális vagy nemzeti szinten felállítandó államközi konzultációk rendszerébe.

²⁴⁴ Synthesis Report 2004, 18.

²⁴⁵ Madridi Keretegyezmény. Melléklet 2.

²⁴⁶ INTERACT Handbook 2008, Annex IV. 113-114.

együttműködési kötelezettséget vállalnak speciális területeken (szállítás, környezetvédelem, turizmus).

III. 2. 2. Intézményesült együttműködési formák

III. 2. 2. 1. Eurorégió

A jogi keretek kialakításának bemutatása során világossá vált számomra az a probléma, hogy az *eurorégió fogalmát egyetlen jogi dokumentum, így a Madridi Keretegyezmény sem határozta meg*, ugyanakkor az államközi megállapodások alapján létrejött együttműködések leggyakrabban mégis az eurorégió elnevezést használják a kialakított intézményi formájuk meghatározására. Azt azonban egyetlen dokumentum sem rögzíti kötelezően, hogy milyen *szervezeti és intézményi kritériumoknak* kell megfelelni az eurorégió intézményének létrehozása esetében.

Egységes terminológia hiányában ismét a szakirodalomban használt definíciókra támaszkodom. A rendelkezésre álló *definíció-kísérletek* és értelmezések sokfélesége nem segíti az eligazodást az így is sokszínű együttműködési formák között. A definíciók között találhatók jól megfogalmazott, pontos, széles szakmai körben közmegegyezéssel elfogadott meghatározások, azonban meglehetősen gyakori, hogy a kutatók saját definíciót alkotnak. Számos alkalommal pedig a szakirodalomban az eurorégióval kapcsolatban nem definícióra törekszenek, hanem annak jellemzőit és kritériumait sorolják fel.²⁴⁷ Az eurorégiók meghatározásánál összemosódnak a tudományterületek, két irányból emelkednek ki a definíciós törekvések, az eurorégiók értelmezhetők egyfelől sajátos földrajzi térbeli egységként, másfelől intézményi formaként.²⁴⁸ Dolgozatomban az *intézményi forma meghatározásnak irányából* kísérelem meg bemutatni az eurorégió fogalmának tartalmát.

²⁴⁷ Baranyi B. 2007, 238-240.

²⁴⁸ Czimre K. 2003, 284-304.

Az intézményesülés vonatkozásában tágabb megközelítést alkalmaz *Perkmann*, aki inkább egy szempontrendszert állít fel az *eurorégió szervezeti fokának* mérésére:

- földrajzi kiterjedés (ezen belül eurorégiókat és makroszintű térségnek számító munkaközösségeket lehet elkülöníteni);
- intenzitás és integráltság (a működés jogi, adminisztratív kapacitása);
- résztvevők státusza (helyi vagy regionális intézmények).²⁴⁹

Ennél pontosabb meghatározást nyújt az *LACE kézikönyv*, amely összefoglalja az *eurorégió szervezetére, munkamódszerére és az együttműködés tartalmára* vonatkozó feltételeket. Ennek alapján az eurorégió olyan intézményesült határon átnyúló együttműködési forma, amely:

- évtizedes fejlődés eredményeként jött létre, nemzetközi szerződésen alapul;
- helyi és regionális képviselők alkotják a határ mindkét oldaláról;
- meghatározott pénzügyi autonómiával rendelkezik (közös bankszámlát vezet a külső pénzügyi források, valamint az országos, regionális vagy helyi finanszírozási hozzájárulás számára, határon átnyúló projektek önálló kezeléséhez); és
- leginkább integrált szervezeti struktúrával bír: legmagasabb szintjén belső politikai döntéshozatali jogkörrel rendelkező választott tanács vagy gyűlés áll, a végrehajtásért az igazgatóság felel, valamint rendelkezik operatív munkát végző tematikus munkacsoportokkal és állandó titkársággal.²⁵⁰

A fenti felsorolásokban számos feltétel fogalmazódik meg, azonban kijelenthető, hogy az Európa Tanács által biztosított jogi kereteken belül a legtöbb euroregionális együttműködés ezeknek a feltételeknek nem képes teljes egészében megfelelni. Különösen igaz ez az EU külső határai mentén létrejövő együttműködési formákra, és a *közép- és kelet-európai térség* szerveződéseire, amelyek még nem rendelkeznek hagyományokkal, és a megfelelő struktúrák kialakításának is kezdeti stádiumában vannak. Ugyanakkor szervezeti formáik megnevezésére hivatalosan is felveszik az eurorégió nevet, így Rechnitzer szóhasználatával élve csupán „névleg

²⁴⁹ Perkmann, M. 2002, 7.

²⁵⁰ LACE Guide 2000, 12-13.; 84-98.

eurorégió”-k.²⁵¹ Ugyanakkor a fenti követelményrendszerében alapvető kitétel, hogy ezek a struktúrák évtizedes hagyományokkal rendelkezzenek, ami azért is logikus, hiszen az intézményesülés, a szervezet létrehozása csak azután célszerű, miután az már egy meglévő, kiterjedt együttműködést önt formába, és emel egy *magasabb kooperációs* szintre. Ezek hiányában csupán újabb adminisztrációs szint létrehozása történik meg.

Az eurorégiók szervezeti struktúrájából is kitűnik, hogy jól beleilleszthetők a *többszintű kormányzás* rendszerébe. Az együttműködő helyi és regionális szintű partnereknek minden esetben rendelkezniük kell egy *vertikális partnerségi kapcsolatrendszerrel*, hiszen több szálon kötődnek a magasabb (központi kormányzat, európai intézmények) döntéshozatali szintekhez. Ezt támasztja alá Perkmann érvelése, miszerint az eurorégiók működésében elengedhetetlen szerepe van az Európa Tanács szintjén megjelenő demokratikus koordinatív tevékenységnek, majd az Európai Unió részéről is megjelenő pénzügyi ösztönző, támogató tevékenységnek. Az európai szervezetekkel és intézményekkel való kapcsolattartás elengedhetetlen feltétele a *többszintű kormányzás hatékony működésének és a határon átnyúló együttműködések bevonásának az európai folyamatokba*.²⁵²

Novotny szintén kiemeli, hogy eurorégiók elsődleges célja a demokratikus közvélemény formálása, a határon átnyúló régiók elfogadtatása, a problémák közös megoldása, ezen túl az *együttműködés intézményesítése* és a központi források megszerzése a célok megvalósítása érdekében. Így az eurorégió egyfajta *közvetítő testületként funkcionálnak az uniós, nemzeti, regionális tervképzések, és a helyi határon átnyúló regionális fejlesztési koncepciók között*.²⁵³

Ezt támasztja alá Scott²⁵⁴ meghatározása is, mely szerint az eurorégiók célja, hogy elismerjék őket olyan nemzetközi szerveződésként, amely az *adott régió gazdasági, környezetvédelmi, szociális és intézményi problémáival foglalkozik*. Az ilyen tevékenységeknek az eurorégió szintjén történő koncentrálásától azt remélik, hogy erősítik a határ menti térségek kohézióját, illetve felkeltik a magasabb szintű intézmények érdeklődését.

A fenti definíciókból is látható, hogy a vertikális hierarchia mellett az eurorégiók működésében létezik egy *horizontális kapcsolatrendszer* is, amely a határ

²⁵¹ Rechnitzer J. 1999, 37.

²⁵² Perkmann, M. 2002, 3-5.

²⁵³ Novotny G. 1998, 82.

²⁵⁴ Scott, J. 1997, 124.

két oldalán lévő, összekapcsolódó egységek partneri együttműködését feltételezi. Az eurorégió tehát egy olyan behatárolt földrajzi területet jelöl, amely két vagy több ország adott területét foglalja magába, amelyek megállapodnak abban, hogy összehangolják tevékenységeiket a *határ menti térségek eredményesebb fejlesztése* érdekében.²⁵⁵ Ehhez azonban nem elégséges a helyi és regionális hatóságok képviselőinek részvétele az együttműködésben, az eurorégió magába foglalja a társadalmi és gazdasági partnereket is.²⁵⁶

Egy régió egy adott terület gazdája, és adminisztratív szempontból is jól definiált rendszerrel rendelkezik, míg egy *igazi eurorégió több ország jogrendjét „egyesíti”* magában és *nem képvisel automatikusan önálló jogi személyiséget*. Egy regionális szervezet – megfelelő körülmények teljesülése esetén – önmaga dönthet a hatáskörébe tartozó kérdésekről, de egy eurorégióknak még a legjobb esetben is minimum két tagállam nemzeti szabályozását és (gyakorlatilag mindig különböző) adminisztratív rendszerét kell szem előtt tartani. *A valódi, integrált eurorégió egy olyan speciális intézmény, amely nem egyszerű összetétele két regionális intézménynek, hanem más elveken szerveződő, valódi közös intézmény, önálló jogi személyiséggel, és közös, önálló, független intézményekkel, szabályozási renddel.*²⁵⁷

A mai napig példaként említett együttműködés, amely valamennyi eurorégiós együttműködés felé támasztott kritériumnak képes megfelelni, egyben a legelső intézményesült határon átnyúló struktúra. Ez a kooperáció *EUREGIO D/NL*²⁵⁸ elnevezéssel alakult meg 1965-ben, Gronau székhellyel. Az együttműködés 1958-tól folytatott regionális konzultációk eredményeképpen jött létre 105 helyi és regionális hatóság részvételével, melyek három regionális szövetségbe tömörültek (EUREGIO Kommunalgemeinschaft Rhein-Ems, Region Achterhoek, Regio Twente).²⁵⁹

Az eurorégió *szervezeti formáját* tekintve történetének első szakaszában csupán spontán módon működő, eleinte inkább csak egy lazábban szervezett munkaközösségi formára hasonlító kooperáció volt. Első hivatalosan felállított határon

²⁵⁵ Süli-Zakar I. 2003, 63-64.

²⁵⁶ Éger Gy. 1998, 23.

²⁵⁷ Csalagovits I. J. 2007, 25.

²⁵⁸ A német-holland határ mentén elsőként EUREGIO tulajdonnéven intézményesült együttműködési forma elnevezéséből származik a többi, később hasonló struktúrában megjelenő, az eurorégió/eurorégió köznevet az intézményesült forma megjelölésére használó határon átnyúló együttműködés. Az euregio és eurorégió elnevezés között kezdetben különbség volt abban a tekintetben, hogy EU tagállamok belső határain (euregio) vagy az EU külső határain (eurorégió) jött létre a kooperáció. Mára az EU bővítésének és területi kohézió megerősítésének hatására ez a különbségtétel az elnevezések között elmosódott, gyakrabban használatos az eurorégió elnevezés.

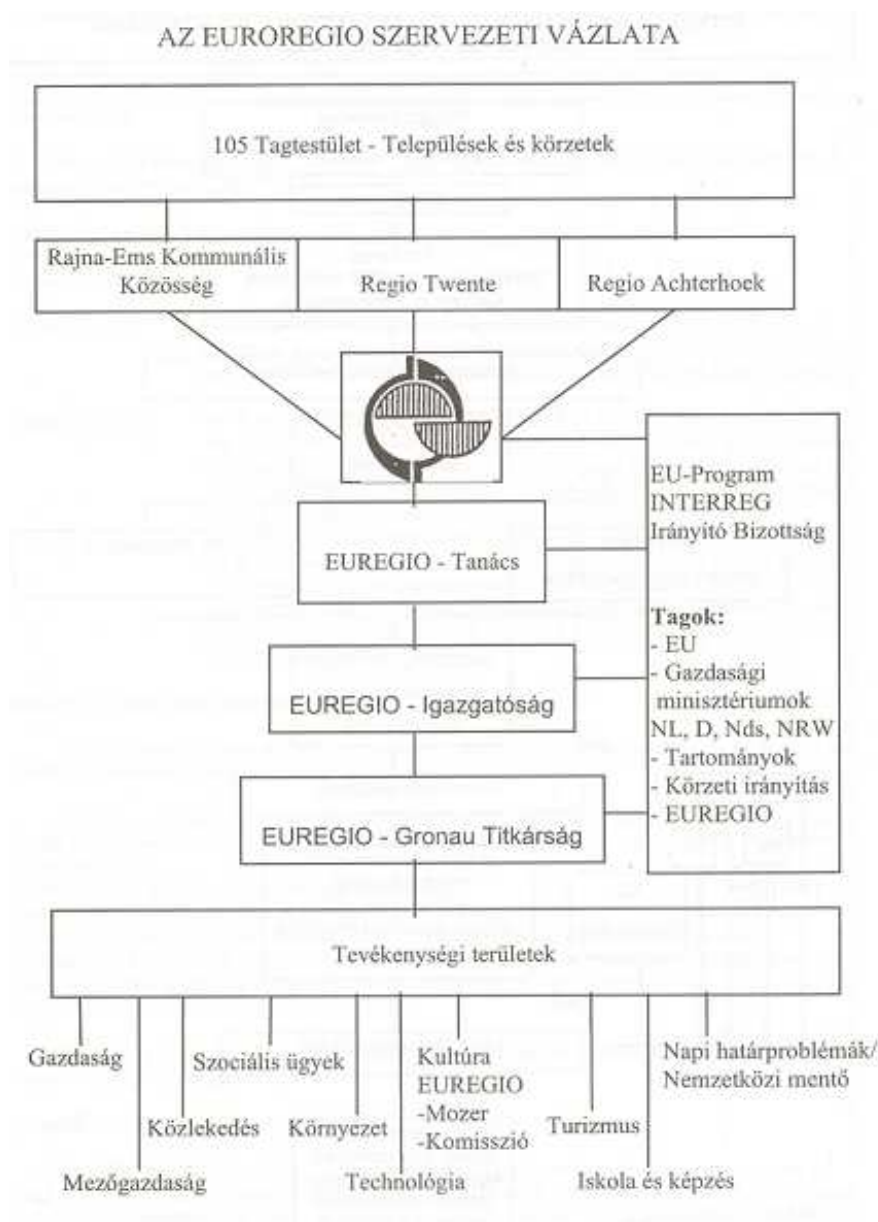
²⁵⁹ Az EUREGIO (D/NL) jelenleg 130 területi közigazgatási egységből áll a kezdeti 105 taghoz képest.

átnyúló szervezeti egysége a Holland-Német Tervezési Tanács (Deutch-German Planning Commission, DGPC) a területfejlesztési tevékenységek közös, határon átnyúló koordinálását végezte. Második lépésként 1978-ban létrehozták az eurorégió Tanácsát, amely a továbbiakban határon átnyúló parlamenti közgyűlésként funkcionált, egyre szorosabbá fűzve az együttműködő partnerek közötti intézményes kapcsolatokat. Az együttműködés történetének harmadik fázisában a Madridi Keretegyezmény nyújtotta jogi lehetőséget kihasználva a két állam között 1991-ben létrejött Német-Holland Egyezmény mindkét részvevő partner helyi és regionális hatóságai számára lehetővé tette a határon átnyúló közjogi és magánjogi szerződések megkötését, megkönnyítve az együttműködés további intézményesítését. Ezzel tipikus példáját nyújtja az államközi mintamegállapodásokon alapuló szubnacionális együttműködéseknek.

Az EUREGIO D/NL szervezetét tekintve az első, ugyanakkor a mai napig legfejlettebb határon átnyúló együttműködési forma, melynek a *Tanácsa* belső döntéshozó jogkörrel felruházott, határon átnyúló választott parlamenti közgyűlésként működik, jelenleg 41-41 német és holland képviselővel, amely az együttműködés stratégiai irányait határozza meg. Az *Igazgatóság* a végrehajtásért felelős testület, amely a munkacsoportok tevékenységét irányítja. A tíz tematikus *Munkacsoport* a határ menti régió magán- és állami szektorának partnereit, valamint a szociális szféra képviselőit fogja össze, a hétköznapi problémák gyakorlati megoldására nyújt válaszokat, az együttműködés operatív működését segíti. Az együttműködést a közös *Titkárság* fogja össze, amely egy állandó irodával rendelkező, magas színvonalú, adminisztratív feladatokat végző szerv, a napi feladatok ellátására és a koordináció megteremtésére jött létre.²⁶⁰

²⁶⁰ Forrás: <http://www.euregio.de/cms/publish/content/showpage.asp?pageid=214> (Letöltés: 2009. augusztus 10.)

1. ábra. Az EUREGIO D/NL szervezeti vázlata



Forrás: AEBR Guide 1997, B2. 15.

III. 2. 2. 2. Munkaközösség

Ahogy az eurorégió, úgy a *munkaközösség meghatározására sincs pontos definíció nemzetközi jogban*. Az eurorégiók esetében hivatkozott LACE dokumentum kiemeli, hogy a *regionális hatóságokat tömörítő, nagytérégi együttműködések* elnevezésére a legelterjedtebb meghatározásként a „munkaközösség” (commonautéde

travail) használatos. Azonban ezek az együttműködések sem képesek jogi személyiséggel rendelkező határon átnyúló kooperációt kialakítani, leginkább a magánjog keretei között működnek.²⁶¹

A munkaközösségek az eurorégiókhoz hasonlóan hosszú távú együttműködésre *szervezett érdekközösségek*, de intézményi felépítésük egyszerűbb, szervezetük kevésbé integrált, és határon átnyúló hatásköreik is korlátozottabbak.²⁶² Szervezeti struktúráikra általában csak operatív jellegű munkacsoportok, esetenként bizottságok kialakítása jellemző. Ezek meghatározott időszakonként ülésezve ajánlásokat dolgoznak ki a fontosabb problémák megoldására, tanulmányokat készítenek, információs fórumként működnek.²⁶³ Területi *kiterjedésük igen változatos*, tekintettel arra, hogy tagságuk tipikusan regionális egységből tevődik össze, nagy földrajzi kiterjedéssel rendelkeznek,²⁶⁴ pl. Alpok-Adria Munkaközösség, Duna-menti Tartományok Munkaközössége, Jura Munkaközösség (F/CH), Pireneusok Munkaközössége (E/F), valamint Junta de Extremadura-Alentejo Munkaközösség (E/P).

Az intézményi struktúra bemutatására a *Junta de Extremadura-Alentejo Munkaközösséget* emelem ki, amely a spanyol-portugál határon jött létre 1992-ben. A munkaközösség intézményi formája két regionális hatóság együttműködésén nyugszik: az egyik együttműködő partner az Alentejo régió Koordinációs Bizottsága, amely a portugál Tervezési Minisztérium decentralizált szerve, míg a másik partner a Junta de Extremadura, amely a spanyol Extremadura Autonóm Közösség jelentős politikai hatáskörrel bíró regionális kormánya. A munkaközösség nagyon jó példa annak bemutatására, hogy a hatáskörök a határ két oldalán milyen mértékben lehetnek eltérőek. A két regionális hatóság közötti együttműködés jogi kerete egy 1992-ben létrehozott kooperációs megállapodás, melyet a két ország központi kormánya is elfogadott. Ebben az intézményes együttműködés körvonalait fektette le, és a két régió közös érdekszférájába eső projektek tervezéséhez adott iránymutatásokat.

A szervezet struktúrájában egyszerűen felépített *egyetlen állandó Munkacsoport* van, amely az együttműködés által lefedett tevékenységeket irányítja, rendszeresen ülésezik, elnöklése évente kétszer, a két régió politikai képviselői között váltakozik. Ezen belül található 11 speciális bizottság, amely politikusokból és köztisztviselőkből áll, akik a megállapodás által előírt prioritási sorrendben dolgoznak

²⁶¹ LACE Guide 2000, 85-86.

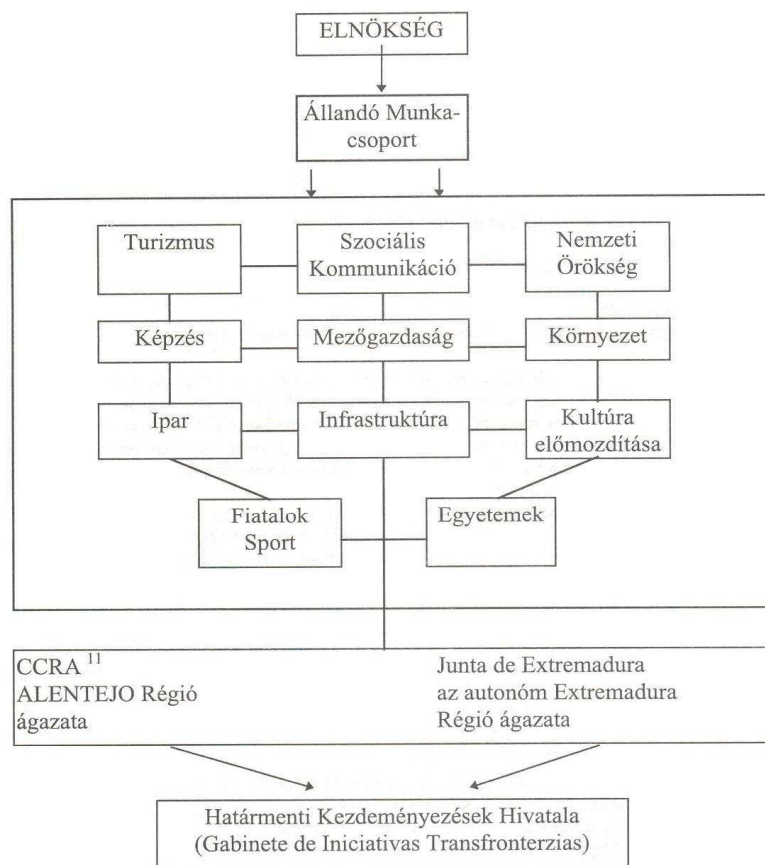
²⁶² Perkmann, M. 2002, 7-8.

²⁶³ Rechnitzer J. 1999, 33-35.

²⁶⁴ Baranyi B. 2007, 245.; Süli-Zakar I. 2003, 68-72.

az egyes operatív munkaterületeken. A munkacsoportok keretét a *Határ Menti Kezdeményezések Hivatala* alkotja, amely adminisztratív feladatokat lát el, és alapvető szerepet játszik azok tevékenységének koordinálásában.²⁶⁵

2. ábra. Junta de Extremadura—Alentejo Munkaközösség szervezeti vázlat



Forrás: AEBR Guide, 1997. B2. 31.

²⁶⁵ ABER Guide 1997, B2. 31.

III. 3. A határon átnyúló együttműködések közösségi jogi környezete

Az európai integráció fejlődésével, a négy szabadág eszméjének (tőke, munkaerő, áruk, szolgáltatások) előretörésével a belső határok egyre inkább átjárhatóbbá váltak. Ezek a folyamatok a gazdasági versenyképesség érdekében szükségessé tették egy olyan *közösségi szintű regionális politika* kialakítását, amely nem áll meg az államhatároknál. A határrégiók és a határon átnyúló régiók problémáinak a közös regionális politikába történő bekapcsolásához szükség volt az *európai, nemzeti, regionális és helyi döntéshozók intenzív, az európaizációs folyamat* felerősítésére.

A határ menti térségek önkormányzatai létrehozták azokat a formális és informális csatornákat, amelyen keresztül érdekeik érvényesítése érdekében nyomást tudnak gyakorolni az Európai Unió keretein belül folyó döntéshozatalra, a helyi és regionális önkormányzatokat érintő közösségi politikák alakítására. Ugyanakkor rajtuk keresztül az európai politikák is folyamatosan épülnek a szubnacionális hatóságok gyakorlatába, növelve azok működésének hatékonyságát, és elősegítve a periférikus helyzetből adódó hátrányok leküzdését.

Az Európai Unió intézményei (Európai Parlament, Európai Bizottság) mellett az Unió tagállamai többszintű önkormányzati rendszereinek képviselőit biztosító konzultatív testület, a *Régiók Bizottsága* (továbbiakban: RB) által kiépített kapcsolatrendszer is jelentős előrelépést eredményezett a szubnacionális szintek érdekképviselésében.²⁶⁶

²⁶⁶ A Régiók Bizottsága 1994-ben jött létre, tevékenysége két fő funkció betöltésére irányul. Az EU jogszabályainak megközelítőleg háromnegyedét helyi vagy regionális szinten ültetik át a gyakorlatba, így fontos, hogy a helyi és regionális képviselők hozzászólhassanak az új uniós jogszabályok kidolgozásához. Másrészt a kibővül és elmélyült európai integrációban fontossá vált az EU intézményei és helyi lakosság „távolsága”, amit a polgárokhoz legközelebbi, választott kormányzati szint bevonásával lehetett áthidalni. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az RB szerepe is megerősödik, mégpedig a jogalkotási folyamat minden szakaszában.

Forrás: Régiók Bizottsága, <http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=be53bd69-0089-465e-a173-fc34a8562341&sm=be53bd69-0089-465e-a173-fc34a8562341>

III. 3. 1. Közösségi jogi keretek és intézményesült együttműködési formák

A szubnacionális szintek érdekérvényesítő és nyomásgyakorló tevékenységének eredményeként Európai Unió több szakpolitika keretében is támogatta a határon átnyúló együttműködések létrehozását, mégis ezek a támogatások csupán a pénzügyi politika eszközrendszerében, leginkább az INTERREG programok működtetésében nyilvánultak meg. Az *eurorégiók jogi státuszának rendezése*, a határon átnyúló együttműködések számára egységes jogi keretet biztosító közösségi szintű jogszabály az Európai Unió jogalkotásában sokáig hiányzott. Mind a tagállamok, mind a regionális és helyi hatóságok komoly nehézségekbe ütköztek a szűkebb értelemben vett határ menti (cross-border), illetve a régiók közötti (interregional) és a nagyobb, állami részvétellel zajló transznacionális (transnational) együttműködést célzó intézkedések megvalósításában. További nehézséget okozott az egymástól *eltérő nemzeti jogszabályok és eljárások* különbözősége, így közösségi szintű intézkedésre volt szükség a nehézségek elhárítása érdekében.

A Régiók Bizottságának a kezdeményezésére az Európai Bizottság 2004 júliusában terjesztett elő javaslatot egy egységes európai területi együttműködési csoportosulás létrehozásáról (EGTC).²⁶⁷ A javaslat nagy politikai fontossággal bírt. A tagállamok egyes határrégiói nagyon érdekelték voltak egy olyan eszköz létrehozásában, amely lehetővé teszi számukra más *határrégiókkal való rugalmas, a központi államigazgatással és a kormányokkal szemben pedig nagyfokú önállóságot biztosító együttműködést*.²⁶⁸

Az ilyen önállóság megteremtéséhez fontos szempont volt, hogy olyan jogi személyiséggel rendelkező, *egységes társasági jogi forma* jöjjön létre, amely standard szabályokat állapít meg valamennyi határon átnyúló területi együttműködés számára.²⁶⁹

Az áttörést a *2007-2013-as költségvetési időszak* hozta meg, amikor az európai területi együttműködések szabályozása önálló prioritást nyert, és ennek működtetéséhez új jogi eszközt hoztak létre a hét éves költségvetési időszakot megelőző reformfolyamat

²⁶⁷ COM (2004) 496 final 14.7.2004 a Bizottság javaslata egy európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC) létrehozásáról. Az eredeti javaslat egy európai határokon átnyúló együttműködési csoportosulás (EGCC) létrehozásáról szólt, amelynek a nevében történt módosítás jelzi, hogy a csoport minden típusú „területi” együttműködést lefed, legyen az határokon átnyúló, transznacionális vagy régiók közötti.

²⁶⁸ COM (2004) 496 final 14.7.2004 a Bizottság javaslata egy európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC) létrehozásáról. Indoklás.

²⁶⁹ Pintér E. 2006, 165-174.

keretében. Ennek a törekvésnek az eredménye, az egységes kooperációs forma jogi alapjait megteremtő közösségi szintű jogszabály az *európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendelettel jött létre (továbbiakban: EGTC rendelet)*,²⁷⁰ amely 2007. augusztus 1-től hatályos és közvetlenül alkalmazandó az EU tagállamaiban. A rendeletet a Tanács és a Parlament – a Régiók Bizottsága és a Gazdasági és Szociális Bizottság állásfoglalása mellett – együttdöntési eljárással fogadta el. Az EGTC rendelet egyike az öt kohéziós politikát szabályozó rendeletnek (általános, ERFA, ESZA, Kohéziós Alap, EGTC).²⁷¹ Az EGTC-ben megvalósuló együttműködések sajátossága, hogy nem a nemzetközi jog hatálya alatt állapodnak meg a tagok, hanem az új jogintézmény a *közösségi jog* alapján kerül létrehozásra.

A határon átnyúló együttműködések közösségi jogi szabályozásának teljes körű vizsgálatához hozzátartozik, hogy az EGTC létrehozása előtt is léteztek már jogi személyiséggel rendelkező, határon átnyúló együttműködési formák. Ezek azonban többnyire gazdasági és kereskedelmi jellegű kooperációkat fogtak össze és magánjogi keretek között működtek. Az Európai Unió céljainak megfelelően ezekkel az együttműködési formákkal is támogatja a belső piaci határokon átnyúló együttműködések. Ezzel lehetővé teszi a vállalkozások számára, hogy az egész Unió területén egyetlen szereplőként lépjenek fel, és ezzel elkerüljék a bonyolult és költséges bejegyzési és felszámolási eljárások megtöbbszörözését. Ennek érdekében az EGTC mellett három olyan gazdasági társasági forma létezik, amelyek alapján határon átnyúló közösségi jogi személy jön létre: az *Európai Gazdasági Egyesülés (továbbiakban: EEIG)*, az *Európai Részvénytársaság (továbbiakban: SE)*, és az *Európai Szövetkezet (továbbiakban: SCE)*.²⁷² Bár ezek az intézményi formák megelőzik az EGTC struktúrák

²⁷⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról HL L 210 2006.7.31.

²⁷¹ A 2007-13 közötti költségvetési időszakra vonatkozó rendeletek az alábbiak:

- Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L 210 2006.7.31.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L 210 2006.7.31.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról HL L 210 2006.7.31.
- A Tanács 1083/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L 210 2006.7.31.
- A Tanács 1084/2006/EK rendelete a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L 210 2006.7.31.

²⁷² INTERACT Handbook 2008, Annex IV. 112-117.

kialakítását, közjogi kompetenciák hiányában mégsem bizonyultak alkalmasnak a szubnacionális szintek határon átnyúló területi együttműködései számára.

Ebben a fejezetben a közösségi jogi szabályozást és az így létrehozott intézményi formákat együttesen vizsgálom, tekintettel arra, hogy a *közösségi jog hatálya alatt rendeleti úton történő szabályozás valamennyi tagállamra nézve kötelező erővel bír, és az egységes intézményi struktúra létrehozását célozza.*

III. 3. 2. Intézményesült együttműködési formák: EGTC

Az Európai Unió jogalkotása a határon átnyúló együttműködések minőségi reformját hozta létre azáltal, hogy megteremtette a különböző típusú határon átnyúló kooperációk közös szabályokon alapuló, *valódi intézményesülésének lehetőségét az EGTC rendelettel.*

Bár az EGTC *szabályozás rendeleti úton jött létre, a végrehajtási szabályok megalkotása az egyes tagállamokra hárul,*²⁷³ ami 27 különböző tagállam nemzeti jogszabályának megalkotását jelenti, ezért magában rejti annak veszélyét, hogy nem jár eredménnyel az *egységességre való törekvés.*²⁷⁴ Persze kérdésként merül fel, hogy egyáltalán szükség van-e teljesen egységes modellre, vagy elegendő – és ezzel elérte a célját – a jelenlegi szabályozás: a rendelet meghatározza a közös irányvonalakat, majd annak részletes tartalmát valamennyi tagállam a saját jogi és közigazgatási rendszeréhez igazítja. Ennek követelménye fogalmazódik meg az EGTC rendelet Preambulumában,²⁷⁵ miszerint a rendelet messzemenőkéig figyelembe véve a szubszidiaritás és az arányosság elvét, úgy teremti meg a szabályozási kereteket, hogy

²⁷³ A megfelelő nemzeti szabályozást – a Régiók Bizottsága és az Európai Bizottsága Regionális Politikáért Felelős Főigazgatósága (DG REGIO) jelenlegi információi szerint – a következő EU tagállamok alkották meg a dolgozat lezárásának időpontjáig: Magyarország, Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Dánia, Észtország, Franciaország, Németország, Görögország, Litvánia, Luxemburg, Portugália, Románia, Szlovénia, Szlovákia, Spanyolország, Egyesült Királyság. A többi tagállamban előkészítés alatt állnak a jogszabályok, amelyek hiánya sok esetben akadályozza a regionális és helyi szereplők részvételét EGTC kezdeményezésekben.

²⁷⁴ Tekintettel a rugalmas keretszabályokra – mind uniós, mind nemzeti szinten – a 720 lehetséges EGTC kategória 27 tagállamra vetítve kb. 19 440 lehetséges együttműködési formát feltételez. Forrás: Fekete K. 2008, 30.

²⁷⁵ EGTC rendelet Preambulum (15) bekezdés

„A területi együttműködés feltételeit a Szerződés 5. cikkében meghatározott szubszidiaritás elvével összhangban kell megteremteni. Az e cikkben meghatározott arányosság elvének megfelelően ez a rendelet a tagállamok alkotmányos rendjét tiszteletben tartva nem lépi túl a célok eléréséhez szükséges mértéket, mivel a csoportosuláshoz történő csatlakozás önkéntes.”

közben tiszteletben tartja valamennyi tagállam alkotmányos rendjét. Ezzel a tagállamokra bízva a nemzeti végrehajtási szabályok megalkotását, hogy minden együttműködés esetében a tagállami jogrendhez leginkább igazodó, *lehető leghatékonyabb intézményi struktúrával rendelkező EGTC* jöhessen létre.²⁷⁶

Az egységesség és hatékonyság viszonyában nyitott marad a kérdés, hogy a hatékonyság milyen mértékben írhatja felül a régóta várt egységesség igényét, miközben a gyakorlat fogja eldönteni, hogy vajon nem éppen az *egységesség hiánya válik-e a hatékonyság rovására*. Ezt a problémát azzal kívánja áthidalni a rendelet, hogy nem teszi kizárólagosan kötelezővé az EGTC forma létrehozását. Vagyis az új jogi eszköz létrehozása *nem kötelező, a többi eszköz mellett új alternatívaként merült fel* a területi együttműködési tevékenységek hatékonyságának növeléséhez, miközben fennmaradnak és működnek a korábban ismertetett eurorégiós és munkaközösségi formák.

Az *EGTC rendelet nem szünteti meg*, és nem korlátozza a korábban létrejött, sokkal részletesebb nemzetközi együttműködési szerződéseket, egyezményeket, így *nem váltja fel a korábban kialakult intézményesült együttműködési formákat sem*. A tagállamok és azok régiói, illetve egyéb szervezetei továbbra is megválaszthatják a számukra legmegfelelőbb együttműködési formát közös tevékenységük megvalósítására, akár a Madridi Keretegyezmény szabályainak megfelelően, akár bilaterális és multilaterális egyezmények keretében vagy egyébként a nemzetközi jog hatálya alatt.²⁷⁷ Ennek főként azon tagállamok vonatkozásban van jelentősége, amelyek nem csatlakoztak az Európa Tanács Madridi Keretegyezményéhez, illetve annak Jegyzőkönyveihez, továbbá nem rendelkeznek megfelelő két- vagy többoldalú államközi megállapodásokkal a határon átnyúló együttműködések jogi státuszának rendezésére.

Mivel az EGTC forma *önkéntes alapon jön létre*,²⁷⁸ nem kötelező a határon átnyúló együttműködés intézményi formájaként EGTC-t választani, de ha a tagok az EGTC-t választják kooperációjuk keretében, akkor a tagállamoknak kötelességük biztosítani nemzeti jogszabályaikban a csoportosulásban való részvétel feltételeit.

²⁷⁶ EGTC rendelet 16. cikk (1) bekezdés alapján „a tagállamok meghozzák az e rendelet hatékony alkalmazásának biztosításához szükséges rendelkezéseket”, ami azt jelenti, hogy 2007. augusztus 1-ig minden tagállamnak meg kell alkotnia a saját nemzeti végrehajtási jogszabályát.

²⁷⁷ Fekete K – Böke K. 2007, 2.

²⁷⁸ EGTC rendelet 1. cikk (1) bekezdés

„Európai területi együttműködési csoportosulás (a továbbiakban: a csoportosulás) hozható létre a Közösség területén, az e rendeletben meghatározott feltételek és szabályok szerint.”

Az EGTC olyan *jogi személyiséggel rendelkező intézményi forma*,²⁷⁹ amely a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik: különösen ingó és ingatlan vagyont szerezhet, vagy azzal rendelkezhet, és személyzetet foglalkoztathat, valamint bíróság előtt eljárhat.²⁸⁰

Az együttműködések struktúrája sokkal *tágabb keretek között* kerül meghatározásra, ugyanis az EGTC intézményén belül a területi együttműködések valamennyi szinten és formában megvalósíthatók:

- határon átnyúló
- transznacionális, és
- interregionális együttműködések.

A *csoportosulás tagjai* lehetnek tagállamok, regionális hatóságok, helyi hatóságok, valamint bizonyos közjogi intézmények, illetve ezekbe tartozó társulások, ha azok *legalább két tagállam területén* helyezkednek el.²⁸¹ Ezzel a rendelet kizárja a magánjogi jogi személyek (gazdasági és civil szereplők) szerepvállalását az EGTC intézményében. Ugyanakkor ki is bővíti a résztvevők körét azzal, hogy az eddigi határon átnyúló együttműködésekben tagállam nem vehetett részt tagként, így ez olyan országok számára biztosít előnyöket, ahol nincsenek megfelelő jogi kompetenciákkal rendelkező régiók.²⁸²

A tagállamok részvételének lehetősége azonban *harmadik országokra* nem terjed ki. Ezt a rendelet Preambuluma az EK Szerződés 159. cikkének (3) bekezdésére hivatkozással zárja ki.²⁸³ Ugyanez a rendelkezés viszont felhatalmazza a *harmadik országok egyéb jogalanyait az EGTC-ben való részvételre* az alábbi esetekben:

- Az EGTC iránt érdeklődő, harmadik országbeli partner bevonásához elengedhetetlen, hogy *a harmadik ország olyan nemzeti szabályozást fogadjon el, ami megengedi az ilyen kooperációt, tehát megalkossa a megfelelő jogi eszközt.*

²⁷⁹ EGTC rendelet 1. cikk (3) bekezdés

²⁸⁰ EGTC rendelet 1. cikk (4) bekezdés

²⁸¹ EGTC rendelet 3. cikk (1)-(2) bekezdés

²⁸² Ez főként a közép- és kelet-európai országok unitárius kormányzati rendszerében jelent előnyös pozíciót. Forrás: Fekete K. 2008, 29.

²⁸³ EGTC rendelet Preambulum (16) bekezdés

„A Szerződés 159. cikkének harmadik bekezdése nem teszi lehetővé harmadik országok jogalanyainak bevonását az említett rendelkezésen alapuló jogi aktusba. A csoportosulás létrehozását lehetővé tevő közösségi intézkedés elfogadása azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy harmadik országok jogalanyai részt vegyenek az e rendeletnek megfelelően létrehozott csoportosulásban, amennyiben a harmadik ország jogszabályai vagy a tagállamok és harmadik országok közötti megállapodások azt lehetővé teszik.”

- Fontos továbbá, hogy a harmadik ország, amely nem uniós tag, *együttműködési megállapodást kössön azon EU-tagállammal, amellyel az EGTC-együttműködést létrehozzák.*²⁸⁴ Ugyanis ezzel adnak felhatalmazást a hatóságaiknak a határon átnyúló együttműködés kialakítására.
- A harmadik országokkal való együttműködés az EGTC keretei között akkor lehetséges, ha az adott *EU-tagállam nemzeti joga* ezt megengedi. Az EGTC-rendelet nyitva hagyta a kérdést, a döntést a tagállamokra bízta e tekintetben.

Az *alkalmazandó jog* tekintetében a rendelet 2. cikke irányadó, amely az Európa tanácsi dokumentumokhoz hasonlóan azt mondja ki, hogy a „csoportosulást annak a tagállamnak a jogalanyaként kell kezelni, amelyben létesítő okirat szerinti székhelye található.”²⁸⁵

Az EGTC rendelet hátránya, hogy gyakran hivatkozik a nemzeti jogszabályokra, ami tagállamok nagy száma esetében az egységes rendelet ellenére is számos eltérő lehetőséget kínál. A tagállamok befolyásolhatják (főként a jóváhagyási eljárás során), hogy melyik *állam joghatósága alatt és milyen székhellyel* hozzák létre az EGTC típusú együttműködések.²⁸⁶ A fenti rendelkezés egyúttal azt is jelenti, hogy az a tagállam, amelyik nem az EGTC székhely szerinti állama, köteles magára nézve kötelezően elismerni egy másik állam joghatóságát. Ezzel ismét egy igen érzékeny problémához jutottam, nevezetesen a *tagállami szuverenitás* kérdéséhez, ami jelentősen meghatározza a tagállamok hozzáállását az EGTC létrehozásához. Ez egyrészt abban a tagállami törekvésben nyilvánul meg, hogy úgy alkotják meg a nemzeti végrehajtási szabályokat, hogy azzal kizárják, vagy legalábbis csökkentsék annak lehetőségét, hogy olyan EGTC jöjjön létre a területükön, amelyre vonatkozóan más tagállam joghatósága érvényes. Másrészt érthető módon arra törekszenek, hogy minél több EGTC székhelye az adott tagállamban, annak saját nemzeti joghatósága alatt jöjjön létre.²⁸⁷

A rendelet *tárgykörét tekintve* nem távolodik el az európai regionális politika pénzügyi támogatási rendszerétől, így korlátozottabb lehetőségeket biztosít az Európa Tanács normáihoz képest. Míg az Európa Tanács égisze alatt létrejövő

²⁸⁴ Ilyen kétoldalú államközi megállapodás pl. a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a határon átnyúló együttműködésről szóló, Budapesten, 1997. november 11-én aláírt Egyezmény. Erre hivatkozással alakult meg az Ung-Tisza-Túr-Sajó EGTC (HU/SK/RO/UA).

²⁸⁵ EGTC rendelet 2. cikk (1) bekezdés b) pont

²⁸⁶ Fekete K. 2008, 30.

²⁸⁷ Maier, J. 2008, 37-40.

együttműködéseket inkább politikai célok motiválják, amelyben az önkormányzáshoz kapcsolódó jogok, kisebbségi és kulturális kérdések dominálnak, az EGTC feladatait a rendelet „a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítését célzó területi együttműködés lehetővé tételére és elősegítésére,”²⁸⁸ mint az *Európai Unió fejlesztési politikájára koncentrálja*. Az EGTC megalkotásának indoka is ezt támasztja alá, ugyanis a 2000-2006 közötti költségvetési időszakra teljesen nyilvánvalóvá vált, hogy csupán néhány határon átnyúló együttműködés rendelkezik olyan valódi, integrált határon átnyúló intézményi struktúrával, amely képes menedzselni az INTERREG programokat, és biztosítani tudja a támogatási forrásokhoz szükséges intézményi keretet.²⁸⁹ Az irányító hatóságok – közös határon átnyúló intézmények hiányában – az egyes államok központi vagy esetenként regionális szintű szervei (fejlesztési tanácsok, minisztériumok) voltak, amelyek külön-külön működtek a határ két oldalán. Az EGTC intézményével azonban lehetővé vált az *egységes, közös intézményi struktúra kialakítása, amely önállóan képes a menedzsment feladatokat ellátására*.²⁹⁰

Az *EGTC működésére vonatkozóan* a rendelet a csoportosulást felruházta azzal a képességgel, hogy tagjai – vagyis a tagállamok, regionális, vagy helyi hatóságok – nevében eljárjon. A ráruházott feladatokat a tagoknak egy európai területi együttműködési *Egyezmény* keretében kell megállapítaniuk, majd az egyezmény alapján fogadják el az EGTC Alapszabályát.²⁹¹ Az *Alapszabály* az EGTC csoportosulás működését határozza meg, és rendelkezik az együttműködés *intézményi struktúrájáról*, amelynek felépítése az alábbiak szerint alakul:

- a csoportosulás tagjainak képviselőiből álló *közgyűlés*;
- a csoportosulás képviseletét ellátó és annak nevében eljáró *igazgató*.

A közgyűlés a csoportosulás tagjainak képviselőiből áll, elfogadja a csoportosulás éves költségvetését, és dönt a csoportosulást érintő valamennyi lényeges kérdésben. Az igazgató ellátja a csoportosulás képviseletét és a csoportosulás jogügyletei során, annak nevében jár el. Megjegyzendő, hogy az alapszabály rendelkezhet egyértelműen meghatározott hatáskörrel bíró további szervekről is.²⁹² Vagyis a rendelet szabályozása az intézményi felépítés tekintetében túlságosan tág és keretjellegű, mivel szükséztlenül csupán két kötelezően létrehozandó szervet jelöl meg

²⁸⁸ EGTC rendelet 7. cikk (2) bekezdés

²⁸⁹ Torma A. 2004, 335-340.

²⁹⁰ INTERACT Handbook 2008, 7.

²⁹¹ EGTC rendelet. 4-9. cikk.

²⁹² EGTC rendelet 10. cikk

az EGTC számára. Az együttműködések intézményi struktúrájának kialakítása a kooperációban résztvevő partnerek kompetenciájában marad.

Az EGTC költségvetésére és pénzügyi felelősségére vonatkozó szabályokat a 11-12. cikk rendezi, melynek alapján főszabály szerint a csoportosulás felelős mindennemű tartozásáért. A csoportosulás felel szervei cselekményeiért harmadik felek irányában, még abban az esetben is, ha e cselekmények nem tartoznak a csoportosulás feladatai közé.²⁹³ Azonban a rendelet lehetőséget biztosít a *tagok felelősségének korlátozására*, de erről a bejegyzés során a tagállamok döntenek, vagyis a „tagállamok megtilthatják a korlátozott felelősségű tagokból álló csoportosulás területükön történő bejegyzését.”²⁹⁴ További beavatkozási lehetőséget biztosít a rendelet a tagállamok számára, amennyiben az EGTC a közrendre, közbiztonságra, közegészségügyre vagy közérkölcsekre vonatkozó rendelkezést sért.²⁹⁵ A csoportosulást érintő *jogvitákban a közösségi jogszabályokat* kell alkalmazni, amennyiben pedig a közösségi jogszabályok nem tartalmazzak előírásokat, a jogvita rendezésére illetékes bíróságok annak a tagállamnak a bíróságai, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található.²⁹⁶

További hátrányt jelent a rendelet alkalmazása során, hogy a rövid távú célokat megvalósító kooperációk létrehozására nem alkalmas. A rendelet maximum három hónapot biztosít a tagállamok illetékes hatóságainak, hogy döntsenek a csoportosulás jóváhagyásáról és bejegyzéséről,²⁹⁷ miközben az együttműködés struktúrájának és működésének kialakítását egy hosszadalmas folyamat (tagok közötti megállapodás, székhely kiválasztása, nemzetközi és uniós joganyag megismerése, alapszabály és egyezmény megszövegezése, stb.) előzi meg. Ez technikailag nem teszi lehetővé a rövid távú kooperációk számára az EGTC intézményi struktúra kialakításának lehetőségét.

Az EGTC szervezetének létrehozása és hatékony működése érdekében az *átláthatóság és jogbiztonság* követelményének megfelelően az *Európai Bizottságot valamennyi tagállam köteles tájékoztatni* a közösségi rendeletnek megfelelő nemzeti szabályozás megalkotásáról és hatályba léptetéséről.²⁹⁸ A Bizottság szerepe a továbbiakban a *rendelet általános végrehajtásának nyomon követésében (monitoring)*,

²⁹³ EGTC rendelet. 10. cikk (3) bekezdés

²⁹⁴ EGTC rendelet 12. cikk (2) bekezdés

²⁹⁵ EGTC rendelet 13. cikk

²⁹⁶ EGTC rendelet 15. cikk (2) bekezdés

²⁹⁷ EGTC rendelet 4. cikk (3) bekezdés

²⁹⁸ EGTC rendelet. 16. cikk (1) bekezdés

különösen az értékelésben nyilvánul meg. 2011. augusztus 1-ig a Bizottságnak jelentést kell készítenie a közösségi rendelet tagállamokban tapasztalt alkalmazásáról, és amennyiben szükséges, módosító javaslatokat köteles benyújtani az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz.²⁹⁹

Minden tagállam köteles írásban tájékoztatni a Régiók Bizottságát az EGTC-k létrehozásáról, így kiépítve az EGTC-adatbázist a tagállamokban működő, bejegyzett EGTC-kről.³⁰⁰

Az Európai Területi Együttműködési Csoportosulásról szóló uniós rendelet 2007-es hatályba lépése óta még nincs sok tapasztalat a területi együttműködési eszköz gyakorlati alkalmazása terén. Az utóbbi három év az EGTC bevezetéséről, tesztelési fázisáról szólt. Az első között EGTC belga-francia viszonylatban jött létre Eurometropole *Lille-Kortrijk-Tournai elnevezéssel*. Az Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai EGTC esetében 2008 januárjában történt meg az alapszabály aláírása. Az 1991 óta létező együttműködés 2 milliós lakosú területet fog át, 145 önkormányzat, 7 flamand és 3 vallon kerület vesz részt a csoportosulásban. A cél, hogy megvalósítsanak egy policentrikus, trikulturális és binacionális francia-belga metropoliszt, közös konzultációt és politikai fellépést.³⁰¹

III. 3. 3. Intézményesült együttműködési formák: ad hoc struktúrák

Az új EGTC jogintézmény alkalmazása során még számos problémát vet fel, például a rendelet végrehajtása tekintetében, annak az egyes tagállamok jogrendszerébe illesztése során. Mindezekre tekintettel a konkrét együttműködések szempontjából minden egyes esetben célszerűtlen és érdemes megfontolni, hogy melyik, kifejezetten az adott *határon átnyúló együttműködés sajátosságainak megfelelő jogi eszköz alkalmazása lehet a leghatékonyabb*.

²⁹⁹ EGTC rendelet. 17. cikk

³⁰⁰ A Régiók Bizottsága szakmai tapasztalatcsere céljából működtetni köteles egy szakértői csoportot is, amelyet 2007-ben hoztak létre. Eddig közel 300 jelentkezést kaptak, ezekből választották ki a szakértőket, de a megbeszélések, workshopok minden érdeklődő számára nyitottak. A szakértői találkozók (évente 4) lehetőséget biztosítanak az intézményi szereplők és a gyakorlati alkalmazásban érintettek közötti tapasztalatcserére. Forrás: Régiók Bizottsága, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Events/Pages/welcome.aspx> (Letöltés: 2010. március 20.)

³⁰¹ Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropol. Forrás: www.lillemetropole.fr

Ha például egy *rövidebb távú, projektszintű struktúra* felállítására van szükség, akkor viszonylag kevés lehetőség áll rendelkezésre ennek hivatalos, megfelelő jogi formákon alapuló létrehozására. Itt kell felhívni a figyelmet azokra a már hosszabb ideje létező közösségi jogi struktúrákra, amelyek alkalmasak lehetnek intézményi keretet biztosítani a rövid távú, ad hoc jellegű határon átnyúló együttműködések számára.

A legáltalánosabb jogi eszköz, amely igénybe vehető a projektszintű határon átnyúló együttműködések megvalósítására az *Európai Gazdasági Egyesülés* (European Economic Interest Groupings - EEIG), melyet a Tanács 1985-ben hozott létre.³⁰² Az EEIG a közösségi jogalkotás terméke, amelynek előírásai – a létrehozó rendeletben szabályozott kérdésekben – egységesek az EU egész területén.³⁰³

Ez az eszköz elsősorban a gazdasági-kereskedelmi jellegű együttműködési kezdeményezéseket megvalósító jogi forma, amely a határ két oldalán működő különálló vállalatok vagy más jogi személyek csoportosulását teszi lehetővé, közös gazdasági tevékenység végzése céljából.³⁰⁴ Az EEIG működési kereteinek szabályozása mindazonáltal bizonyos pontokon a tagállamok jogalkotására hárul, mind tartalmi (jogi személyiséggel való felruházás,³⁰⁵ lehetséges tagok száma), mind technikai (regisztráció, nyilvánosság, könyvvitel módja) vonatkozásban.

Az EEIG alapító szerződéssel jön létre, saját nevében jogokat szerezhet, kötelezettségeket vállalhat, szerződéseket köthet, perelhet és perelhető.³⁰⁶ Az alapítók közül legalább két tagnak különböző tagországbelinek kell lennie, s valamennyi tagnak az EU területén kell székhellyel rendelkeznie. A társaságot abban az országban veszik nyilvántartásba, amelyben az alapító szerződés szerint a székhelye van.³⁰⁷ Adatait az EU Hivatalos Lapjában is nyilvánosságra kell hozni.

Az EEIG olyan koordinációs társasági forma, amely közösségi méretekben megfelelő keretet biztosít a kis- és középvállalatok együttműködésének. Tevékenysége

³⁰² A Tanács 2137/85/EGK rendelete (1985. július 25.) az európai gazdasági egyesülésről (továbbiakban: 2137/85/EGK rendelet)

³⁰³ Az EEIG a rendelet 1985-ös elfogadását követően 1989 júliusától volt létrehozható, miután a járulékos területeken a szükséges tagállami szabályok kiépültek.

³⁰⁴ Ilyen szervezet pl. az ECOM (Európai Gazdasági Kamara), melyet a Derry-i Gazdasági Kamara (Észak-Írország, Nagy-Britannia) és a Letterkenny-i Gazdasági Kamara (Írország) állított fel; illetve a német-francia Institut pour la'Administration Européenne (Euro-Institut EWIG/GEIE), melyet öt francia és német közhivatal és intézmény hozott létre.

³⁰⁵ Az angol és a francia jogban önálló jogi személyiséggel rendelkeznek, a német és az olasz jogban nem. Forrás: European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). A New Instrument for Territorial Cooperation in Europe. Is It a Useful Instrument? TO PILE Projekt (CB VEN 332635) 87.

³⁰⁶ 2137/85/EGK rendelet 1. cikk (2) bekezdés

³⁰⁷ 2137/85/EGK rendelet 6. cikk

igen széles körre kiterjedhet: mindennemű gazdasági tevékenységet elláthat az ipar, a mezőgazdaság, a kereskedelem és a szolgáltatások területén. Az EEIG alapításhoz alaptőke nem szükséges, tevékenysége finanszírozásáról a tagok gondoskodnak, akik korlátlanul és egyetemlegesen felelnek a társaság tartozásaiért.

Előnye, hogy elősegítheti a versenyképesség növelését, azonban van több tényező, amely a határ menti együttműködések számára alkalmatlanná teszi ezeket a szerveződéseket.³⁰⁸ Egyrészt problémát jelent, hogy kizárólagosan gazdasági tevékenységek támogatására alakulhatnak, így az együttműködések további céljait nem tudják betölteni, másrészt a tagállami jog határozza meg, hogy felruházza-e az együttműködések jogi személyiséggel.³⁰⁹

Az EGTC rendelet Preambuluma is megjegyzi, hogy az EEIG nem bizonyult megfelelő formának a határon átnyúló együttműködések strukturált szervezésére,³¹⁰ mégis figyelemmel kell lenni arra, hogy míg az EGTC-vel kapcsolatban sokféle kérdés és jogértelmezési nehézség merül fel, addig az EEIG története során, 1985 óta több száz ilyen együttműködési forma jött létre, és belső jogi szempontból valamennyi tagállamban megfelelően tisztázott, és bevett jogi gyakorlat működik.³¹¹

Az *Európai Részvénytársaság (SE)*³¹² létrehozásának célja, hogy a Közösség gazdasági és jogi szabályozásnak egysége a lehető legnagyobb mértékben egybeessen. Azon gazdasági társaságok, amelyek tevékenysége nem kizárólag helyi igények kielégítésére korlátozódik, képesek legyenek tevékenységüket közösségi méretekben megtervezni és végrehajtani, a különböző tagállamokban bejegyzett gazdasági társaságok számára nyitva álljon az a lehetőség, hogy egyesülések révén összefogjanak.³¹³

Az Európai Részvénytársaságról szóló közösségi rendelet 2001-ben került elfogadásra. A részvénytársaság jogi személyiségét az 1. cikk mondja ki, alapítása a tagállamok területén lehetséges, legalább két, a tagállamok területén bejegyzett gazdasági társaság (jogi személy) részvételével.³¹⁴ Tőkéjét euróban kell megadni, a

³⁰⁸ Orova M. 2006, 69.; Rechnitzer J. 1999, 35.

³⁰⁹ Synthesis Report 2004, 33-36.

³¹⁰ EGTC rendelet Preambulum

„A már létező eszközök, mint például az Európai Gazdasági Egyesülés, kevésbé bizonyultak alkalmasnak az INTERREG közösségi kezdeményezés keretében a 2000-2006-os programozási időszak alatt működő strukturált együttműködés megszervezésére.”

³¹¹ Zöld-Nagy V. 2007, 213.

³¹² A Tanács 2157/2001/EK rendelete (2001. október 8.) az európai részvénytársaság (SE) statútumáról (továbbiakban: 2157/2001/EK rendelet)

³¹³ 2157/2001/EK rendelet Preambulum

³¹⁴ 2157/2001/EK rendelet 2. cikk

jegyzett tőke minimális összege 120.000 euró.³¹⁵ Az európai részvénytársaság alapítására a székhely szerinti tagállamban nyilvánosan működő részvénytársaságokra vonatkozó jogszabályok vonatkoznak.³¹⁶ A székhely a Közösség területén belül van, főszabály szerint abban a tagállamban, ahol központi ügyvezetés helye található.³¹⁷ A bejegyzéssel és a bejegyzés törlésével kapcsolatos értesítés tájékoztató jelleggel megjelenik az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában.³¹⁸

Az egységes belső piac kialakításának eredményeként a Közösség egészének gazdasági és szociális fejlődése következtében nemcsak a kereskedelmi akadályokat kellett megszüntetni, hanem a termelési szerkezeteket is összhangba kell hozni a közösségi dimenzióval. Az *Európai Szövetkezet (SCE)*³¹⁹ 2003-as létrehozásának alapvető célja szintén határon átnyúló tevékenységre irányul. Az európai szövetkezetet legalább öt természetes személy, vagy valamely tagállam joga alapján alapított, a közjog vagy magánjog hatálya alá tartozó szervezet hozhatja létre, ha közülük legalább kettő más-más tagállamban honos.³²⁰ A szövetkezet székhelye a közösség területén van, főszabály szerint ugyanazon tagállamban, ahol a központi ügyvezetés.³²¹ Az alapszabályt a székhely szerinti tagállamban jegyzik be, a részvénytársaságokra vonatkozó jogszabályokkal összhangban.³²²

A tagok – önállóságukat megőrizve – belső megállapodások révén törekednek gazdasági és társadalmi tevékenységük fejlesztésére, ezek közül a legfontosabbak áruszállításra és szolgáltatások elvégzésére irányulnak. A jegyzett tőke minimális összege 30.000 euró.³²³

Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a három együttműködési forma egyike sem használható a *hosszú távú együttműködések* kialakításához a regionális és helyi határon átnyúló kooperációk számára.³²⁴

A határon átnyúló szervezet nem minden esetben eredményez ténylegesen elkülönült, jogi személyiséggel rendelkező intézményt, gyakran csupán a határ két oldalán már meglévő kapacitások koordinálását, adaptációját és összeköttetését jelenti,

³¹⁵ 2157/2001/EK rendelet 4. cikk (1)-(2) bekezdés

³¹⁶ 2157/2001/EK rendelet 15. cikk (1) bekezdés

³¹⁷ 2157/2001/EK rendelet 7. cikk

³¹⁸ 2157/2001/EK rendelet 14. cikk (1) bekezdés

³¹⁹ A Tanács 1435/2003/EK rendelete (2003. július 22.) az európai szövetkezet (SCE) statútumáról (továbbiakban: 1435/2003/EK rendelet)

³²⁰ 1435/2003/EK rendelet 2. cikk

³²¹ 1435/2003/EK rendelet 6. cikk

³²² 1435/2003/EK rendelet 11. cikk

³²³ 1435/2003/EK rendelet 3. cikk

³²⁴ INTERACT Handbook 2008, Annex IV. 112-117.

noha az is igaz, hogy a hosszabb távú gondolkodás, a *stratégiai szemlélet előbb-utóbb szükségessé teszi a projektek helyett az együttműködési célra létrehozott állandó szervezetet.*

A határ régiók együttműködésének kereteként kialakuló szervezetek számos formát ölthetnek.³²⁵ E különbözőségben szerepet játszanak a nemzeti sajátosságok, az adott együttműködés előrehaladottságának szintjei ugyanúgy, mint az együttműködés célja vagy szerepe. Az együttműködések egyértelmű kategóriákba sorolása nem lehetséges – főleg a kötelezően egységes szempontrendszer miatt –, de megállapítható, hogy az intézményesült kategóriák nagyjából ugyanazt a végeredményt adják.

III. 4. Nemzetközi jog vs. közösségi jog

A határon átnyúló együttműködések intézményesülésének folyamata, és a kialakított szervezeti formák megjelenése, valamint hosszú távú fennmaradása nem választható el a jogi szabályozási folyamatoktól. A fentiekben bizonyítást nyert, hogy a két folyamat szoros kölcsönhatásban áll egymással. A kérdés csupán abban a tekintetben marad nyitott, hogy egy adott ország jogi és közigazgatási szisztémájára nézve melyik szabályozás teremtheti meg a legmegfelelőbb jogi alapokat a hatékony euroregionális együttműködések kialakításához. Ennek megválaszolásához kiemelek néhány szempontot, ami felhívja a figyelmet a nemzetközi jog hatálya alatt kiépült Madridi Keretegyezmény és az Európa-jog hatálya alatt kialakulóban lévő EGTC rendelet sajátosságaira, és a tagállami jogalkalmazás során megjelenő különbözőségeire.

Az Európa Tanács jogalkotása a nemzetközi jog keretei között határozza meg a szubnacionális szintek együttműködéseinek feltételeit. Ebben az esetben alapvetően az *államok maradnak a főszereplők*, tekintettel arra, hogy a Madridi Keretegyezmény és Kiegészítő Jegyzőkönyvei, valamint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és

³²⁵ Néhány országban, különösen Franciaországban lehetséges a nemzeti jogszabályokon alapuló határon átnyúló struktúrák felállítása is, mint pl. a Vegyes Gazdasági Formájú Társaság (Mixed Economy Company, MEC) – a Société d'Économie Mixte des Alpes Maritimes–SEMAM, amelyet 1990-ben megkötött egyezmény alapján két város (Menton, Franciaország; valamint Ventimiglia, Olaszország) hozott létre határon átnyúló tevékenységekre és együttműködésre. Más típusú formáció a szintén francia jogrendben létező Közösségi Érdekcsoport (Groupement d'Interest Public), amely eredetileg alapvetően egyetemek és vállalatok közötti kapcsolatokra, tudományos kutatásokra és technológiai fejlesztésekre alkalmaztak, majd szociális és egészségügyi, valamint oktatási területekre is bevezettek. Erről lásd bővebben: AEBR Guide 1997, B3. 4–12.

annak Kiegészítő Jegyzőkönyve a tagállamok belső jogrendjében közvetlenül nem hatályosulnak, és közvetlenül nem alkalmazhatók. Csak azon tagországok vonatkozásában bírnak jogi kötőerővel, amelyek aláírás és a ratifikációs folyamat után beillesztik azokat a nemzeti jogrendjükbe. Ebben az esetben hangsúlyozni kell a politikai szándékot és indíttatást az együttműködések kialakítására vonatkozó folyamatokban. Ezek a dokumentumok keretjelleget szabályokat tartalmaznak, így tartalommal azokat a nemzeti törvényhozásnak kell kitölteni, ami tovább erősíti az állami dominanciát, vagyis az együttműködés formáinak, feltételeinek és kialakításának, esetleg korlátozásának során az állami szuverenitás továbbra is fennmarad.

Ezzel szemben az *Európai Unió sui generis jogrendje* alapján az EGTC rendelet a tagállami joggal szemben *elsőbbiséget élvez, közvetlenül hatályosul és közvetlenül alkalmazandó*. Ez azt jelenti, hogy tagállami aláírás, megerősítés és transzformáció nélkül, közvetlenül épül be a tagállami jogrendbe, így ha a szubnacionális szintek vonatkozásában tartalmaz rendelkezéseket, akkor abba az állami szint nem szólhat bele, nem alkothat azzal ellentétes normát. Az EGTC rendelet valamennyi EU-tagállam vonatkozásában kötelező erővel bír, így *független az egyes államok politikai akaratától*. Ugyanakkor meg kell jegyezni, és ezzel együtt kritikával illetni az EGTC rendeletet abban a tekintetben, hogy a rendelet végrehajtását a tagállamokra bízta, ami jelentős mértékben szemben áll az egységesítés szellemével. A rendelet számos kérdést nyitva hagy, és sok tekintetben a tagállamokra bízta az EGTC kialakításának feltételeit és korlátait, ami nem válik előnyére az egységes jogi modellnek, hiszen túlságosan nagy különbségeket és függőséget jelent a nemzeti jogi szabályozástól.

Az együttműködések tartalmát és az együttműködő felek szándékát azonban különböző okok motiválják. Az *Európa Tanács célrendszere és dokumentumai a politikai tartalom* és szándék mellett sokkal inkább az együttműködés szellemiségét tekintik motivációnak, az együttműködés tekintetében dominánsabb a politikai elkötelezettség. Így az együttműködések tárgya, témája, célja is sokkal tágabb körben, szabadabb mozgástérben valósulhat meg (kisebbségpolitikai, kulturális, társadalmi célok). Az Európai Unió esetében azonban sokkal határozottabban jelenik meg a rendelet célja. Ebben az esetben a regionális támogatáspolitikai, mint szakpolitika motiválja az együttműködést. Az *EGTC a regionális politika új eszközeként* jött létre, a 2007-13 közötti programozási időszak támogatásainak könnyebb lehívásához, így teljesen nyilvánvaló a gazdasági érdek és motiváció az EGTC felállítása esetében. Ezzel

együtt az együttműködés célrendszere is sokkal behatároltabb (gazdaság- és területfejlesztés), szűkebb mozgásteret enged a rendeletben rögzített céloktól való eltérésre.

A nemzetközi jogi keretek között kialakított együttműködési formák az *eurorégiók és munkaközösségek*, korábban sokféle intézményi változatban működtek a gyakorlatban, nem volt egységesen szabályozott struktúrájuk. Ez megváltozni látszik a Madridi Keretegyezmény Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvének életbe lépésével, amennyiben lehetővé válik az egységes intézményi formában megjelenő, jogi személyiséggel rendelkező euroregionális együttműködési csoportok létrehozása.

Ezzel párhuzamosan az *Európai Unió által életre hívott európai területi együttműködési csoportosulás* az első, célzottan a határ menti együttműködések szabályozására létrehozott jogi személyiséggel bíró közösségi jogi eszköz, ami szintén az egységes intézményi struktúra létrehozását célozza. Megjegyzendő, hogy a közösségi jog hatálya alatt korábban is léteztek határon átnyúló jogi személyiséggel rendelkező társasági jogi formák, de ezek a dolgozatom szempontjából nem relevánsak, tekintettel arra, hogy a nem a szubnacionális szintek együttműködéseinek erősítésére jöttek létre, jellemzően magánjogi jelleggel, gazdasági célok motiválták a létrehozásukat, így nem bizonyultak alkalmasnak a területi együttműködés kialakítására.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a határon átnyúló együttműködések intézményesülési folyamatainak vizsgálatát és szervezett formáinak kialakulását a leghangsúlyosabban a tagállamok jogrendszerében és közigazgatási berendezkedésében megjelenő különbségek nehezítik. *A határon átnyúló együttműködések intézményi formáinak vizsgálatához és hatékony elemzéséhez ezért csak a jogi keretek ismeretében lehetséges megfelelő és összemérhető szempontrendszert kialakítani.* Vizsgálataimat a nemzetközi jogban és az EU jogában megjelenő jogi szabályozás és ennek hatására kialakult intézményi struktúrák összevetésével végeztem el. Ezzel kívánok választ adni a szakirodalomban megjelenő egységes szempontrendszer hiányából eredő hiányosságok és definíciós kísérletek körüli „zűrzavarra”. Ezzel egy új, általam elfogadható és alkalmazható jogi megközelítést állítottam fel az együttműködések tipizálására vonatkozóan. (3. ábra)

3. ábra. A határon átnyúló együttműködések jogi keretei és intézményesült formái

Intézményesült formák	Intézményesült szervezeti modellek		
	Jogi keretek		
	<ul style="list-style-type: none"> • Európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC) • Egyéb határon átnyúló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társasági struktúrák (EEIG, SE, SCE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Eurorégió • Munkaközösség • Euroregionális együttműködési csoport (ECG) 	
Közösségi jog	Rendeleti úton történő szabályozás (nemzeti végrehajtási jogszabállyal kiegészítve)		
Nemzetközi jog	Helyi és regionális szintű szerződések		
	Két- és többoldalú államközi szerződések		
	Európa Tanács keretegyezményei, chartái		

Forrás: INTERACT Handbook 2008, Annex IV. 112. – saját kiegészítésekkel

IV. Együttműködések a magyar határok mentén

IV. 1. A határon átnyúló együttműködések feltételei Magyarországon

Európa történelmi öröksége, hogy területét viszonylag kisméretű államok határai osztják fel. Az egységes nemzetállamok kialakulásával különleges jelentőséget kaptak az államot a többi államtól elválasztó *határok, melyek a központi hatalom szuverenitásának* alapvető pilléreivé váltak, s fejlődtek a mai értelemben vett államhatárokká. Az erősen *központosított államhatalom* az országok térszerkezetét is a saját képére formálta, s így általában – ha nem is minden esetben – a *határ menti térségek periferiává* váltak az országok központi területeihez képest.³²⁶ Ahogyan Ágh Attila fogalmaz, a „Határok Európájával” Európa valamennyi állama sérült a maga módján, mégis Közép- és Kelet-Európa államai a leginkább sérültek közé tartoztak a korábbi nagyhatalmak által létrehozott, mesterséges és gyakran változtatott határaikkal.³²⁷

A térség országai az 1990-es évekig rendkívül *zárt határokkal* rendelkeztek, amelyek szinte *átjárhatatlanok* voltak, így eleve kizárták a nyugati típusú együttműködés lehetőségét. Ugyanakkor az államok politikai ellentétek miatti elzárkózása is hátrányos helyzetet teremthet. Közép- és Kelet-Európában az egységes politikai rendszer ellenére az elkülönülés egymás között is lényegében ugyanolyan erős volt, mint az ellenséges ideológiát és gazdasági jelleget öltő országok irányában.³²⁸

Ha a *határok nyitottak*, szabadabb az országok és a térségek között az átjárás, akkor képesek mindezeket *összekapcsolni, és a határos területek integrációját elősegíteni*. Viszont ha a határok zártak, akkor egy térség viszonylag homogén etnikai, vallási közösségeit és földrajzi tereit is képesek megosztani.³²⁹ A közép- és kelet-európai térségben megjelenő eltérő népek és kultúrák találkozása, a gazdasági együttműködés ugyanakkor elősegíthetik a határmentiségből fakadó előnyök kölcsönös kihasználását, a nyitott határok növelhetik az együttműködési készséget, és a szomszédos ország jobb megismerését.

³²⁶ Hardi T. 2000, 595.

³²⁷ Ágh A. 2006, 54-55.

³²⁸ Rechnitzer J. 1999, 11.

³²⁹ Kruppa É. 2003, 136.

A határon átnyúló együttműködések intenzitása *Közép- és Kelet-Európában* a nyugat-európai folyamatokhoz képest jóval kisebb fokú. Térségünkben a centralizált nemzetállam építés és a nemzeti homogenizációs törekvések jelentős mértékben akadályozták az *új minőségű (együttműködő) határrégiók* kialakulását.³³⁰

A regionalizmusról, illetve a határ menti térségek együttműködésének 1989 előtti típusairól előljáróban elmondható, hogy ezeket az együttműködési formákat nem a szerves, integrált fejlődés hozta létre, nem a helyi közösségek alakították ki saját elképzelésük szerint és a remélt haszon érdekében, hanem a központi és helyi politikai elit akciói voltak részben propagandacélok, részben pedig saját céljaik szolgálatában. A regionalizmus eszméje Közép- és Kelet-Európában az 1989-90-es változások után azonban gyorsan elterjedt, és határozottan felértékelődött.³³¹

A határok megnyitásával nemcsak a kooperáció lehetősége, hanem egyben a már *jól működő nyugat-európai minták*, a vonatkozó jogi normák és pénzügyi támogatási eszközök is megnyíltak az együttműködések számára. Ennek hatására az 1990-es évek végére – az Európai Unióhoz való csatlakozás belátható közelségével – egyre nagyobb számban alakultak meg a térségben *határon átnyúló együttműködések*, amelyek valójában nélkülöztek minden szervezetséget és belső tartalmat, a magasztos célok megfogalmazásán túl csupán külsőleg hasonlítottak a spontán felépülő európai formációkra, tartalmilag azonban többnyire üresek, gyakran működésképtelenek maradtak, és egyetlen célként jobbra csak az európai uniós támogatások lehívását tudták felmutatni.

Magyarország határai mentén az elmúlt két évtized során folyamatosan alakultak ki határon átnyúló együttműködések, amelyek legtöbb esetben még mindig a struktúrák kiépítésének kezdeti stádiumában vannak. Annak ellenére, hogy *felveszik az eurorégió nevet, az előző fejezetekben ismertetett kritériumoknak nem tudnak maradéktalanul eleget tenni.*³³²

Közben az Európai Unió bővülésével egyre fontosabbá vált a határok szerepe a globális migráció és a nemzetközi terrorizmus új formái révén, így *a külső határok megerősítése a belső határookra is jelentős kihatással volt* (Hágai Program, Stockholm Program).³³³ A külső határ erősödése és új funkciói együtt jártak a belső határok átalakulásával, illetve a különböző szintű területi egységek és a közfunkciók

³³⁰ Süli-Zakar I. 2003a, 32.

³³¹ Éger Gy. 2000, 24-28.

³³² Lásd bővebben: Soós E.-Fejes Zs. 2009, II. fejezet

³³³ Lásd bővebben: Tóth, J.-Fejes, Zs. 2009. I-II. fejezet

megszerveződésével, ami a „szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség” megteremtését idézte elő, és *új tartalmat adott a határokon megszerveződő együttműködési formáknak* az Egységes Európai Térbe való bekapcsolódásra.³³⁴

A dolgozatom e részében elsőként *Magyarország regionális politikájának* fejlődéséről nyújtok egy rövid áttekintést, figyelemmel a *közép- és kelet-európai sajátosságokra és az Európai Unió elvárásainak való megfelelésre*, valamint a szomszédos országokkal való kapcsolatrendszer alakítására. A magyar határon átnyúló együttműködések bemutatásához és elemzéséhez Magyarország mellett a szomszédos országok *alkotmányos és közigazgatási jogi berendezkedésének* vizsgálatát is szükségesnek tartom, tekintettel az eltérő sajátosságok és fejlődési folyamatok okának megismerésére. Annak meghatározásához, hogy mely *közigazgatási szintek és milyen hatáskörökkel* vesznek részt az együttműködésekben, a kérdést szélesebb intézményi-történeti kontextusba szükséges helyezni. Ennek kapcsán kitérek az előző fejezetben ismertetett *nemzetközi jogi dokumentumoknak való megfelelésre*, és az *egyes szomszédos országok Európai Unióval ápolt viszonyára*.

A határon átnyúló együttműködések tekintetében Magyarországnak kiemelkedő szerepe van, hiszen hét országgal határos. A *szomszédos országok* közül Ausztria 1995 óta az Európai Unió tagja, Szlovákia és Szlovénia 2004-ben, Románia 2007-ben lett az EU tagállama. Déli szomszédaink közül Horvátország tagjelölt státusban, míg Szerbia potenciális tagjelölt státusban közeledik az európai integrációhoz, miközben Ukrajna belátható időn belül nem kerül ilyen pozícióba. Ezzel világossá válik az alapvető probléma, hogy az együttműködő szervezeteknek egy rendkívül heterogén nemzetközi és nemzeti jogi és közigazgatási környezetben kell megfelelő kapcsolatokat kiépíteniük. Sok nehézség forrása az érintkező *országok eltérő jogrendje és közigazgatási rendszere*, miközben az intézmények operatív szintű kapcsolatainak fejlődéséhez elengedhetetlen, hogy a felek hasonló jogkörökkel és legitimitással legyenek felruházva.

Elemzéseimet egy *empirikus vizsgálatokon alapuló OTKA kutatásra*³³⁵ építve, országhatárookra lebontva végzem el. Az OTKA kutatás keretében 2006 tavaszán a teljes magyar határszakaszt lefedő, 18 magyar részvétellel működő eurorégiót kerestünk fel, amit egy *kérdőíves felmérés*, valamint *valamennyi eurorégió vezetőjével készített*

³³⁴ Ágh A. 2006, 56.

³³⁵ „A határ menti együttműködések jogi és közigazgatási háttere, az együttműködés továbbfejlesztésének lehetséges irányai” T0 42892. sz. OTKA által támogatott kutatás.

mélyinterjú követett. Ezek a vizsgálatok alapozták meg a hipotézisemet, miszerint Magyarországon a határon átnyúló együttműködéseknek alapvetően három típusa (nagyregionális, regionális és lokális) mutatható ki. Az együttműködési kategóriák vizsgálata és az intézményesülés felé tett lépések tapasztalatai 2009-ben kiegészültek az együttműködések újbóli felülvizsgálatával, az Önkormányzati Minisztérium EGTC-kre vonatkozó szakértői munkacsoportjával történt kapcsolatfelvétellel, amelynek keretében betekintést nyertem az EGTC nemzeti végrehatási jogszabálya megalkotásának folyamataiba, valamint a magyar részvétellel megalakuló EGTC-k létrehozásának munkálataiba.

A magyar határrégiók vizsgálata során szeretnék rávilágítani az *együttműködést nehezítő ütközési pontokra*: az egymással szomszédos államok együttműködő partnereinek eltérő kompetenciáiból adódó nehézségekre, továbbá megoldást szeretnénk találni a jogi hiányosságok mellett az intézményi sokszínűségből adódó feszültségek feloldására. Kérdés, hogy a sokszínűségből adódó nehézségek megoldását jelentheti-e az egységes szabályozás céljával 2006-ban rendeleti úton létrehozott EGTC, miközben a végrehajtási jogszabályok megalkotása az egyes tagállamok kompetenciájában marad, így számos probléma merül fel annak alkalmazása során, illetve a nem EU-tagállamok vonatkozásában.

IV. 1. 1. Jogi és közigazgatási keretek

Az önkormányzatok jelentős szerepének köszönhetően a hatalom koncentrációját nem csupán a *hatalmi ágak klasszikus horizontális megosztása, hanem azok területi, vertikális* kiépítése is korlátozza. Az erős önkormányzatok megjelenése a politikai rendszerben fontos ellensúlyt képez a közép- és kelet-európai térség országaiban, mégha azok unitárius államként léteznek is. (4. táblázat) A helyi és területi önkormányzatok a nemzetállami fejlődés során olyan *autonómiát építettek ki, amely a közjogi státus elnyerése révén a népszuverenitás és a képviselői demokrácia törvényszerűségeihez igazodva, közvetlen választásokkal jön létre, így erős legitimitást biztosít azok számára.*³³⁶

³³⁶ Pálné K. I. 2003, 167-169.

A rendszerváltást követően Magyarországon is kialakult az önkormányzatiság legfontosabb biztosítója, a települési önállóság. A *helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény* (továbbiakban: Ötv.) megteremtette a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogait, s ezzel lefektette az önkormányzatiság és a helyi demokrácia alapjait. Ezen túl azonban nem terjedt ki a területi szint szabályozására, nem került sor a feladat- és hatáskörök új, és rendszerszemléletű átalakítására sem. Az önkormányzati modellváltás során, a hatalom *decentralizálási folyamatában elmaradt a partnerségi elvű döntéshozatal és a szubszidiaritás elvének a figyelembevétele.*

A kialakított önkormányzati struktúra több mint 3200 helyi önkormányzat létrehozását eredményezte, így a nagy számú – ebből következően kis lélekszámú, kevés erőforrással rendelkező – települési önkormányzati modell kategóriába sorolható, ami feltételezne egy erős önkormányzati középszintet. Párhuzamosan létre kellett volna hozni egy komoly hatásköröket gyakorló és jelentős anyagi eszközökkel rendelkező megyei (regionális) önkormányzati szintet is.³³⁷ Ez nem történt meg, sőt a települési önkormányzatok – község, város, főváros és kerületei – mellett területi szinten erőteljes centralizáció és dezintegráció mutatkozott.

1994-ben a helyi önkormányzati törvény módosításának tárgyalása során megegyezés született abban, hogy a meglévő területi kereteket fel kell számolni, s rövid távon a fejlesztés alternatívája középszinten a *megye, mint koordinatív keret* lehet. Ennek megfelelően az 1994. évi LXII. törvénnyel a hét regionális köztársasági megbízotti intézmény helyébe a fővárosban és a 19 megyében működő közigazgatási hivatal lépett. A megyéket területi önkormányzatnak deklarálták, a közvetlen listás választással pedig megerősítették a megyei közgyűlések politikai legitimitását. A megyei önkormányzat testülete azonban nem területi alapon szerveződik, hiszen a választópolgárok pártlistára szavaznak, így a megyei önkormányzatok érdekeggregációs szerepe a települési és kistérségi érdekek megjelenítésében hiányzik a megyei közgyűlésekből. További jogszabályi újítás volt, hogy a megyei önkormányzatok feladat- és hatáskörét kibővítették, a területi koordináció és ellenőrzés a megyei önkormányzatok hatáskörébe került, azonban ezek az új feladatok inkább *szimbolikus, mint tényleges hatáskör növekedést* jelentettek. Az így kialakított valódi hatalom nélkül „lebegő” megye a mai napig nem tesz eleget egy erős középszint irányába ható elvárásnak.

³³⁷ Torma A. 2001, 177.

A területi középszinten megjelenő, valós érdekinTEGRÁCIÓS szerep egy olyan közigazgatási modellben képzelhető el, ahol az állami irányítás lényegi decentralizációjának alkotmányos és politikai alapjait is megteremtik és garantálják a források és a hatáskörök leosztásának szervezeti, szakmai feltételeit. A *decentralizáció folyamatának megindítása* az alábbi kritériumok újragondolásával párosult a regionális politika kialakítása során:³³⁸

1. hatalom: el kell dönteni, hogy mekkora hatalmat adnak át a területi szintnek. Ez jelenti a hatalom delegálását egyfelől a központi kormányzat részéről, másfelől a hatalom transzferálását a helyi önkormányzati szintről, azonban az ilyen törekvések ellenállást váltanak ki a már létező és működő szinteken.
2. területnagyság: a területi középszint nagyságára vonatkozóan sokféle a tagállamok gyakorlata. Az EU területi statisztikai rendszerével (NUTS) kompatibilis területi politika kialakítása megkívánja, hogy valamennyi tagállamban összemérhetőek legyenek a különböző közigazgatási szintek, ennek érdekében a NUTS-rendszerben el kell tudni helyezni a létező területi egységeket.
3. finanszírozás: el kell dönteni, hogy milyen jövedelemforrások állhatnak egy erős területi középszint rendelkezésére. A nemzetközi dokumentumok szerint a területi szinten megjelenő közigazgatási egységeknek, régióknak pénzügyi autonómiával, illetve hatalmuk teljes körű gyakorlásához elegendő saját forrással kell rendelkezniük.

A *régió mint a középszint lehetséges alternatívája* nem fogalmazódott meg a rövid távú elképzelésekben, a területfejlesztési politika új alapokra helyezése azonban az „átmeneti” 1990–1994-ig tartó időszak után újra időszerűvé vált.

Az EU-ban a területi (regionális) egységeknek alapvetően kettős funkciója van:

- egyrészt segítik a regionális szintű különbségek mérséklését, az elmaradott területek felzárkóztatását, versenyképességük javítását,
- másrészt biztosítják a központi és a helyi közigazgatási feladatok közötti közvetítést.

³³⁸ Soós E. 1999, 142-143.

A gazdasági folyamatokat regionális szinten a területfejlesztés intézményrendszere fejezi ki. Az EU-elvárások felé közelítő területfejlesztés cél-, eszköz- és intézményrendszerét a *területfejlesztésről és területrendezésről* szóló 1996. évi XXI. törvény (továbbiakban: Területfejlesztési törvény), valamint 35/1998. (III. 20.) OGY. határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról (továbbiakban: OTK) alapozta meg. A területfejlesztési törvény definiálta, az OTK pedig kijelölte a NUTS 2 szintű tervezési-statisztikai régiókat.

Ez a lehatárolás két fontos elvet érvényesített:

- egyrészt a régiók határai megegyeztek a NUTS 3 szintet reprezentáló területi egységek, a megyék határaival, másrészt
- a régiók lakónépessége közel azonos (kivétel a Közép-Magyarországi Régió).

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény elfogadását követően a KSH ezt a beosztást jelentette be az Eurostat részére, alkalmazkodva az Európai Unió elvárásaihoz. Alapkövetelmény volt, hogy az Európai Unió számára elfogadható *NUTS 2 szint szerinti régióbeosztásnak* ki kell elégítenie a stabilitásra, ebből adódóan a rendszeres információszolgáltatásra (azaz az Eurostat „Régió”-adatbázisának folyamatos feltöltésére), valamint az ország területének teljes és átfedésmentes lefedésére vonatkozó követelményeket.³³⁹

Az Európai Uniónak fontos érdeke, hogy a tagállamok hatékony közigazgatással rendelkezzenek, ennek ellenére nincs olyan konkrét előírás, amely az egyes nemzeti közigazgatások szervezetét vagy eljárásait közvetlenül szabályozná. A nemzeti közigazgatási rend kiépítése alapvetően a tagállamok belügye, és csak az eredményesség, mint „kimenet” jelenik meg az EU részéről elvárásként.³⁴⁰ Ezzel a többszintű kormányzás működési gyakorlatán keresztül az *EU csupán alkalmazkodási nyomást gyakorol a partnerekre*. A hagyományos államközpontú kormányzástól nagymértékben eltérő „governance” modell főként az unitárius rendszerekben jelent adaptációs kényszert, ahol az érdekegyeztetés korporatív és közvetlen formái nem működnek kielégítően.³⁴¹ A magyar politikai rendszerben keletkezett középszintű

³³⁹ Forrás: <http://www.vati.hu>

³⁴⁰ Verebélyi I. 2001a, 396-401.; 2001b, 455-464.

³⁴¹ Pálné K. I. 2004, 955.

önkormányzati vákuumhelyzet, a „governance” modell sajátos változatát teremtette meg.³⁴²

A Területfejlesztési törvényt az 1999. évi XCII. törvény módosította, melynek középpontjában a regionális fejlesztési tanácsok megerősítése, a kötelezően ellátandó feladatok meghatározása, a működési területeken előforduló átfedések elkerülése, és a megfelelő munkaszervezet létrehozása állt. Ennek nyomán *újfajta összetételű területfejlesztési struktúrák felállítására került sor mind regionális, mind megyei szinten*. Ennek célja az volt, hogy a szubnacionális szinteken is kialakuljanak a minden szereplő által elfogadott stratégiák és prioritások, illetve, hogy a régiók fel tudjanak készülni az európai uniós csatlakozásra.

A területfejlesztés új, többszintű intézményrendszerének kialakításával elkezdődött az ország közigazgatási rendszerének megújítása – a területfejlesztési stratégia kialakítása. Ezen a ponton meg kell jegyezni, hogy a szakirodalom a mai napig jelentős mértékben megosztott abban a tekintetben, hogy a területi középszint legmegfelelőbb intézményei a megyék vagy a régiók lehetnének.³⁴³ Ezen koncepciók részletes bemutatását a dolgozat témája nem indokolja. Álláspontom szerint a jelenlegi középszint intézményrendszere alacsony hatékonyságú, és reformra szorul, egyetértek azzal, hogy a magyar területi politika alakítását a többszintű kormányzás követelményrendszerének megfelelően a „government”-től a „governance” felé: a közhatalmi, vertikális irányítástól a partneri kormányzás irányába kell elmozdítani, és ebben *jelentős szerepet tölthetnek be a határon átnyúló együttműködések*.

A határon átnyúló együttműködések szerepét hangsúlyozza Rechnitzer János is, aki szerint a határ menti együttműködések új dimenziókat nyithatnak meg a magyar területi fejlődésben, s egyben a térszerkezetben is. Az eurorégiókkal olyan új intézményi keretek alakulhatnak ki, amik részben *függetlenedhetnek a legtöbb szomszédos országra jellemző centralizált állami irányítástól*. Ennek hatására a térségi

³⁴² Pálné K. I. 2003, 170.

³⁴³ A közigazgatási reform irányának kijelöléséhez témám szempontjából az *igazgatási struktúra* vizsgálatai kapcsolódnak, melyek két irányban indultak meg:

- „A *horizontális* kutatások arra keresnek választ, hogy a közigazgatás szintjein (központi, közép- és helyi szint) működő szervek tagoltsága megfelelő-e, a köztük meglévő munkamegosztás mértéke nem vezetett-e a szervek elaprózódásához, s felesleges koordinációs teendők kialakulásához.
- A *vertikális* struktúra-vizsgálatok eredményei ismertebbek, itt a közigazgatási szintek, fokozatok számáról születtek elképzelések. A megyék és régiók fenntartása, kialakítása mellett és ellen érvek sokaságával találkozunk.”

Forrás: Lőrincz L. 2007, 1567-1568.

Lásd bővebben: Ágh A. 2002., 2006; Balázs I. 2003; Faragó L. 2004; Pálné K. I. 2003., 2004., 2007., 2008.; Szigeti E. 2001.; Torma A. 2001., 2004., 2009.; Verebélyi I. 2001a, 2001b.

szintű kapcsolatoknak olyan hálózati jellegű formációi alakulhatnak ki, amik a *kapcsolatok új dimenzióját* nyithatják meg.³⁴⁴

A határ menti térségek fejlesztésének lehetséges módja ma már a határ menti kapcsolatok erősítése, a *határon átnyúló regionális fejlesztési tervek integrálása a nemzeti fejlesztésbe*. Magyarország vonatkozásában az egyik lényeges dokumentum az *eurorégiók integrációs szerepének* megítéléséhez az első Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT 2004–2006) volt, amely a *Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap támogatásaira* épült. Az NFT igazodott az Európai Unió *2000–2006-os időszakra vonatkozó költségvetési időszakának* programozási irányelveihez. A 2004-ben elfogadott nemzeti fejlesztési stratégiának integrált része a gazdasági versenyképesség javítása, a foglalkoztatottság növelése, a gazdaság és társadalom kohéziós erőinek kibontakoztatása volt. A *határ menti együttműködések viszont nem szerepeltek* az NFT stratégiai prioritásai között.

Később az európai regionális és helyi önkormányzatok közötti határokon átnyúló együttműködés jelentős *politikai és jogi elismerést kapott a 2007–2013-as költségvetési időszakban*. A gazdasági és társadalmi kohézió mellett *területi kohézió* is az egyik új, kiemelt fontosságú céllá vált a felhasználható kohéziós politikai forrásokra vonatkozó jogalkotási csomagban, ami az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és a Kohéziós Alap által támogatott három új célkitűzésben jelent meg:

- konvergencia,
- regionális versenyképesség és foglalkoztatás, valamint
- *európai területi együttműködés*.³⁴⁵

Ezzel a területi együttműködés a 2007–2013-as költségvetési időszakban a korábbiakhoz képest sokkal hangsúlyosabb lett. A jogalkotási csomagból kiemelendő az általános rendelkezéseket megállapító 1083/2006/EK rendelet, amely a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó kohéziós politika új célkitűzéseként határozta meg az *európai területi együttműködést* (továbbiakban: ETE).³⁴⁶ A területi együttműködés

³⁴⁴ Rehnitz J. 2000, 20.

³⁴⁵ 1083/2006 EK rendelet Bevezetés (19) bekezdés

„Az 'európai területi együttműködés' célkitűzés olyan, szárazföldi vagy tengeri határral rendelkező régiókra, transznacionális együttműködésre alkalmas térségekre vonatkozik, amelyeket az integrált területi fejlődést, az interregionális együttműködés és tapasztalatcsere támogatását előmozdító intézkedésekre tekintettel állapítottak meg.”

³⁴⁶ Helyesbítés az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelethez (HL L 210 2006.7.31.) HL L 301. 2008.11.12.

célja, hogy az Unió területének erőteljesebb integrációját mozdítsa elő, integrálja a *nemzeti határok által elválasztott térségeket a határon átnyúló együttműködések segítségével közös helyi és regionális kezdeményezések útján.*³⁴⁷

A 2007–2013 közötti költségvetési időszakra történő felkészülés jegyében 2005-ben került elfogadásra a második Országos Területfejlesztési Konceptió (továbbiakban: OTK2),³⁴⁸ amelynek rendelkezései alapján a *területi tervezés már nem áll meg az országhatárnál.* A nyitott területpolitika megvalósítása érdekében az OTK2-ben a határ menti területek együttműködésének erősítése a meghatározott fejlesztési prioritások között szerepel.³⁴⁹ A dokumentum több ponton *igyekszik összekapcsolni a határmentiség kérdését a többi közpolitikai területtel, ugyanakkor nem elemzi az eurorégiók sajátos szervezeti problémáit.* Nem vizsgálja meg a szubszidiaritás elvének jogi és politikai dimenzióit a határon átnyúló kapcsolatok vonatkozásában, a jelenlegi államközi kapcsolatok túlcentralizáltsága helyett.³⁵⁰

A határon átnyúló regionális fejlesztési modellek kidolgozása és azok integrálása a nemzeti fejlesztésbe a többszintű területbeosztásnak³⁵¹ megfelelően különböző szinteken valósulhat meg. A korábban hivatkozott OTKA kutatás empirikus vizsgálatai alapján, a *határon átnyúló kapcsolatok alakítását az alábbi három szervezeti modell keretében helyezem el:*

- nagyregionális, inkább munkaközösség formát öltő kooperációknak tekintem azokat a NUTS 1, vagy NUTS 2 vagy e szintnél nagyobb léptékű területi egységek részvételével működő, jellemzően kettőnél több országra kiterjedő formációkat, amelyek szerkezetükben, működésükben lazább kohézióval rendelkeznek;
- regionális (megye NUTS 3, régió NUTS 2) együttműködések, melyek leginkább alkalmasak lehetnek a nyugat-európai eurorégiók szervezeti struktúrájának való megfelelésre;

³⁴⁷ Lásd bővebben: Soós E.-Fejes Zs. 2009, 116-121.

³⁴⁸ 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról (továbbiakban: OTK2.)

³⁴⁹ OTK2 2005, 61-62.

³⁵⁰ Ágh A. 2006, 58.

³⁵¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1888/2005/EK rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló 1059/2003/EK rendelet módosításáról, tekintettel a Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia Európai Unióhoz történő csatlakozására. A rendelet alkotja a regionális osztályozás jogi keretét.

- lokális (település LAU 1, kistérség LAU 2) szintű euroregionális együttműködések, amelyek a korábban már működő testvérvárosi vagy települési kapcsolatok intézményesült formáiban jelennek meg, horizontális együttműködési hálózatokat kialakítva.³⁵²

6. táblázat. Magyarország és a szomszédos országok közigazgatási szintjeinek NUTS besorolása*

Ország	NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3		LAU1		LAU2	
Magyarország	Statisztikai nagyrégiók	3	Tervezési-statisztikai régiók	7	Megyék + Budapest	20	Statisztikai kistérségek	168	Települések	3 152
Ausztria	Gruppen von Bundesländern	3	Bundesländer	9	Gruppen von Politischen Bezirken	35	-	-	Gemeinden	2 357
Románia	Macroregiuni	4	Regiuni	8	Judet + Bucuresti	42	-	-	Comuni + Municipiu + Orase	3 174
Szlovénia	-	1	Kohezijske regije	2	Statistične regije	12	Upravne enote	58	Občine	210
Szlovákia	-	1	Oblasti	4	Kraje	8	Okresy	79	Obce	2 928
Horvátország	Hrvatska	1	Regija	3	Zupanija	21	-	-	Gradovi općine	546
Szerbia**	-	1	Régio	7	Oblast (térség)	13	Obština (község)	194	Település	6167
Ukrajna ***	na.		na.		na.		na.		na.	

Forrás: Eurostat, 2007; 2008. http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/statistical_regions_t1_en.html
(Letöltés: 2009. november 20.)

Megjegyzések:

*Az Eurostat adatbázisa Magyarország, Ausztria, Románia, Szlovénia, és Szlovákia vonatkozásában 2007-es adatokat, míg Horvátország vonatkozásában 2008-as adatokat tartalmaz.

** Tekintettel arra, hogy Szerbia potenciális tagjelölt ország, nem áll rendelkezésre hivatalos adatsor, az itt megjelölt adatokon 51/2009. Zakon o regionalnom razvoju – Sl.Gl. (Regionális fejlesztési törvény) 14. jul. 2009. alapulnak.

***Ukrajnára nincs adat.

A határon átnyúló kapcsolatok vizsgálata során azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy a közép- és kelet-európai térség országai unitárius (centralizált) államszervezettel rendelkeznek, ezért sokkal nehezebb az alulról jövő kezdeményezések megvalósítása és működtetése. A ma létező eurorégiók *azonos megnevezésük ellenére sokféle képet mutatnak: az együttműködések térbeli kiterjedése, intézményeinek formája és céljai* – annak ellenére, hogy általános területfejlesztési és

³⁵² Vö. Baranyi B. 2007, 245.

gazdaságfejlesztési célokat határoznak meg az együttműködések létrehozó szerződések – *különbözők*.³⁵³ A magyar határok mentén működő eurorégiókról áttekintést nyújt a 2. melléklet.

A nyugat-európai határon átnyúló együttműködések tapasztalatai, valamint az ehhez igazodó szabályozás, miszerint az EU támogatáspolitikájának kiemelt területei a NUTS 2 egységek (INTERREG programok esetében a NUTS 3 egységek voltak), arra engednének következtetni, hogy a határtérségek a regionális együttműködések keretében tudnak leginkább *intézményesülni*. Ezt némiképp cáfolják az empirikus vizsgálatok, amelyek felhívják a figyelmet az újonnan kialakított NUTS 4 (későbbi LAU 1) szintek szerepére. Egyértelművé vált, hogy ezek a szintek jól kiegészíthetik a helyi és regionális cselekvést és tervezést, valamint az európai fejlesztési elképzeléseket, és a határon átnyúló területi együttműködés húzóerői lehetnek. Ezzel a jelenlegi folyamatok egy jól meghatározható *paradigmaváltásra* hívják fel a figyelmet: „a nagyívű határközi szervezeti rendszerekkel szemben, vagy mellett *felértékelődnek az együttműködés kisebb léptékű (ún. mini eurorégiós) intézményi formái (kistérség-kistérség, város vagy településszövetségek, EGTC-k)*.”³⁵⁴

Ebben a kategóriarendszerben kell elhelyezni azokat a jogi személyiséggel rendelkező határon átnyúló *európai területi együttműködési csoportosulásokat*, amelyeknek a szereplői kör és az együttműködési formák vonatkozásában tág teret biztosít az EGTC rendelet. A fenti kategóriák alapján igyekszem meghatározni, hogy *mely létező együttműködések, milyen közigazgatási szintek és szereplő bevonásával, milyen erőforrásokkal, és mekkora földrajzi kiterjedésű területen aspirálnak reális eséllyel az EGTC forma kialakítására, vagy az átalakulásra.*

³⁵³ Kruppa É. 2003, 151.

³⁵⁴ Baranyi B. 2009, Paradigmaváltás a határon átnyúló kapcsolatokban c. konferencia előadása alapján. 2009. november 12-13. Szabadka.

IV. 1. 2. Magyarország határon átnyúló együttműködéseinek nemzetközi jogi feltételei

A közép- és kelet-európai térség tagállamai óvatosságot tanúsítanak az európai építkezés jogi minősítésében. Egyrészt észlelik, hogy jelenős ütemben nő az Európai Unió által elfoglalt hatáskörök száma, ezáltal a *szupranacionális szint meghatározóvá* válik, másrészt a tagállamok a szuverenitás elvére alapozva érzékeltetni próbálják, hogy ők az együttműködés irányítói, s a *nemzeti szuverenitás fenntartásának „illúziója”* bástyákat biztosít számukra az európai építkezés túlzott hatalmával szemben.³⁵⁵

Ebből következően legnagyobb lemaradásunk a *horizontális európaizálásban* mutatható ki, hiszen míg a régi tagállamokban az új regionalizmus elvének megfelelően, alulról jövő nyomás hatására a szubnacionális szintek európai szinten is megszerveződtek, és érdekképviselőkké emelkedtek, addig a *közép- és kelet-európai térség országaiban a többszintű kormányzás intézményei és külkapcsolatai hiányoznak, vagy az állami fennhatóság biztosítása mellett a nemzetközi jog keretei között formálódnak*. Ez a probléma érzékelhető a magyar intézményrendszerben is, és ennek hátrányos következményei tapasztalhatók az *eurorégiók kiépítésének megkésésében*.³⁵⁶

IV. 1. 2. 1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és Kiegészítő Jegyzőkönyve

A határon átnyúló együttműködésekre vonatkozó jogi keretek kialakításában Magyarország külpolitikája igazodik az Európa Tanács követelményrendszeréhez. Hazánk a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját* 1992-ben írta alá, és 1994-ben léptette hatályba.³⁵⁷ A Chartát a *Magyarországgal szomszédos ET-tagországok* valamennyien aláírták és ratifikálták. (7. táblázat)

A *Charta helyi önkormányzatok együttműködéseire vonatkozó 10. cikkének rendelkezéseiből a (2)-(3) bekezdés teszi lehetővé a határon átnyúló együttműködések kialakítását*. Ennek értelmében a helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy

³⁵⁵ Trócsányi L. 2008, 5.

³⁵⁶ Ágh A. 2006, 49-57.

³⁵⁷ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló Egyezményt a Magyar Köztársaság részéről 1992. április 6-án írták alá, és az 1997. évi XV. törvénnyel került kihirdetésre.

- hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében *együttműködjenek*, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal *társulást hozzanak létre*;
- közös érdekeik védelmére és előmozdítására alakult szövetségnek, illetve a helyi önkormányzatok *nemzetközi szövetségének tagjai legyenek*;
- valamint a belső jogban meghatározott feltételek mellett szabadon élhetnek *a határon túli önkormányzatokkal való együttműködés jogával*.³⁵⁸

Ezek a rendelkezések a Charta 12. cikke alapján épülhetnek be a tagországok jogrendjébe, amely nem teszi kötelezővé a Chartában rögzített valamennyi önkormányzati alapjog biztosítását. Csupán azt mondja ki, hogy a Charta első részében felsorolt önkormányzati alapjogokból a Chartát ratifikáló államoknak legalább húsz szakaszt kell elismerni, amelyek közül tízet kötelezően meghatározott felsorolásból kell kiválasztani, ami persze később bővíthető.³⁵⁹ Ebben *a kötelező felsorolásban a nemzetközi együttműködésre vonatkozó szakaszok (10. cikk (2)-(3) bekezdés) nem szerepelnek*.

Ennek értelmében a ratifikáció során Horvátország nem fogadta el a nemzetközi szövetségben való részvételre és szervezeti tagságra vonatkozó alapjogot, Szlovákia pedig sem ezt, sem határon túli önkormányzatokkal való együttműködés jogát nem választotta be a kötelezően elismerendő tíz szakasz közé. Később ezt mindkét ország pótolta,³⁶⁰ így *Magyarország és szomszédai ma már valamennyien kötelezőnek ismerik el a Charta 10. cikkének határon átnyúló együttműködésekre vonatkozó rendelkezéseit*. Időközben a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának Kiegészítő Jegyzőkönyve is megszületett*, amelyet 2009. november 16-án tizenkét tagország aláírásával – köztük Magyarország és szomszédaink közül Szlovénia – fogadtak el. A Jegyzőkönyv a dolgozat lezárásának időpontjában még nem lépett hatályba, ugyanakkor nem tartalmaz új hozzáadott értéket a határon átnyúló együttműködések vonatkozásában.

³⁵⁸ Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 10. cikk (1)-(3) bekezdés

³⁵⁹ Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 12. cikk

³⁶⁰ Szlovákia 2007-ben tett nyilatkozatával - Declaration transmitted by a Note verbale from the Permanent Representation of Slovakia, dated 16 May 2007, registered at the Secretariat General on 21 May 2007 - Or. Engl.

Horvátország 2008-ban tett nyilatkozatával - Declaration contained in a Note verbale from the Permanent Representation of Croatia, dated 24 June 2008, registered at the Secretariat General on 26 June 2008 - Or. Engl.

IV. 1. 2. 2. A Madridi Keretegyezmény és Kiegészítő Jegyzőkönyvei

Magyarország a Madridi Keretegyezményt a Helyi Önkormányzati Chartához hasonlóan 1992-ben írta alá, és 1994-ben léptette életbe.³⁶¹ Szomszédaink közül csupán *Ausztria szerepelt a Keretegyezmény megalkotói között*, míg a többi ország a rendszerváltást követően, a kilencvenes évek folyamán csatlakozott a Keretegyezményhez, és hatályba is léptette azt. Szomszédaink közül egyedül *Szerbia nem írta alá a Keretegyezményt*, ami az együttműködések vonatkozásában hátrányt jelenthet, hiszen a helyi önkormányzatiság és a területi autonómia terén az európai normák alkalmazásának hiánya jelentős mértékben akadályozhatja a határokon átívelő kooperációk lehetőségét. (7. táblázat)

Az együttműködések tényleges létrehozása és működése azonban nagyban függ a szomszédos országok politikai hozzáállásától és jogi rendszerétől, valamint a *Keretegyezményhez fűzött fenntartások* tartalmától. *Magyarország egyetlen vonatkozásban fűzött fenntartást a Keretegyezményhez*, mégpedig konkretizálta magyar részről azokat a szerveket, amelyek a 2. cikk alapján az *együttműködések alanyai* lehetnek: a községek, városok, főváros, valamint annak kerületi és a megyék önkormányzatai, illetve a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok.³⁶² Hegedűs Dániel felhívja a figyelmet arra, hogy a felsorolás *nem tartalmazza a helyi kisebbségi önkormányzatokat*, akik ennek ellenére de facto aktív kapcsolatokat tartanak fenn az anyaországukkal, így ez hátrányos joghézagot jelent a kisebbségpolitika szabályrendszerében.³⁶³

³⁶¹ 1997. évi XXIV. törvény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény kihirdetéséről.

³⁶² Magyarország fenntartásai a Madridi Keretegyezményhez kapcsolódóan:

„The Republic of Hungary hereby announces that until the recall of the present declaration the Hungarian authorities listed below are pronounced as those coming under the force of the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities on the basis of the Paragraph 2, Article 2 of the Convention, in compliance with the decrees of the Hungarian Law:

a.) the communal, urban, capital and its district and county self-governments;

b.) the Metropolitan Public Administration Office or the County Public Administration Office.”

Declaration contained in a letter from the Minister for Foreign Affairs of the Republic of Hungary, handed over to the Secretary General at the time of deposit of the instrument of ratification, on 21 March 1994 - Or. Engl.

Forrás:<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=106&CM=7&DF=20/11/2009&CL=ENG&VL=1>

³⁶³ Hegedűs D. 2006, 11.

*Szlovákia egyetlen fenntartást fűzött a Keretegyezményhez, amelynek értelmében a Keretegyezmény csak államközi megállapodások alapján érvényesülhet.*³⁶⁴ Ilyen típusú magyar-szlovák államközi bilaterális megállapodás 2001-ben létre is jött a két állam között a Madridi Keretegyezmény mintamegállapodásainak alapul vételével.

*Románia két fenntartást fűzött a Keretegyezményhez, amelyből az egyik korlátozó jellegű, ugyanis szigorúan lehatárolja az együttműködések földrajzi kiterjedését a határ menti megyékre, és a szlovák fenntartáshoz hasonlóan kiemeli, hogy ezek együttműködései csak államközi megállapodás, vagyis kizárólagos állami fennhatóság mellett szerveződhetnek meg.*³⁶⁵ Ennek a fenntartásnak szintén a kisebbségpolitika szempontjából van jelentősége, hiszen Románia területén nemcsak a szigorúan földrajzi értelemben vett határ menti megyékben él jelentős számú magyar kisebbség, hanem az ország belső megyéiben is, amelyeknek az anyaországgal való együttműködését a fenntartás értelmében kizárja Románia. A másik fenntartás csupán definiálja az együttműködés alanyi körét.³⁶⁶

A Madridi Keretegyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyveihez Magyarország még nem csatlakozott, amelyeknek „legkritikusabb” pontjai a magyar jogrend számára azok a cikkek, amelyek alapján a részes államok kötelesek elismerni a joghatóságuk alá

³⁶⁴ Szlovákia fenntartás a Madridi Keretegyezményhez kapcsolódóan:

„The Government of the Slovak Republic, referring to paragraph 2 of Article 3 of the Convention, declares that its application shall be subject to the conclusion of inter-state agreements.”

Declaration made at the time of signature, on 7 September 1998 - Or. Engl. - and confirmed in the instrument of ratification deposited on 1 February 2000 - Or. Engl.

Forrás:<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=106&CM=7&DF=20/11/2009&CL=ENG&VL=1>

³⁶⁵ Románia egyik fenntartása a Madridi Keretegyezményhez kapcsolódóan:

„Romania states that the enforcement of the Outline Convention, mentioned in Article 1, is subordinated to concluding interstate agreements, and that the area of enforcing the provisions related to the transfrontier co-operation is strictly limited to the territory of the border counties.”

Declaration contained in the instrument of ratification deposited on 16 July 2003 - Or. Engl.

Forrás:<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=106&CM=7&DF=20/11/2009&CL=ENG&VL=1>

³⁶⁶ Románia másik fenntartása a Madridi Keretegyezményhez kapcsolódóan:

„In accordance with the provisions of Article 2, paragraph 2, of the Outline Convention, Romania declares that the stipulations of the Outline Convention are to be applied to communities and, respectively, territorial authorities designated to exercise regional competences, which, according to the legislation in force, are counties, and county councils, as well as to communities, and territorial authorities with competence in the field of exercising local functions, which are, according to the legislation in force, communes and towns, as well as their local councils from the border counties.”

Declaration contained in the instrument of ratification deposited on 16 July 2003 - Or. Engl.

Forrás:<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=106&CM=7&DF=20/11/2009&CL=ENG&VL=1>

tartozó önkormányzatok és hatóságok *nemzetközi szerződésalkötési jogát*,³⁶⁷ valamint a nemzeti jog keretein belül *határon átnyúló (közjogi vagy magánjogi) jogi személyiséggel rendelkező együttműködési forma* felállítására adnak lehetőséget.³⁶⁸ A két Kiegészítő Jegyzőkönyv alapján ugyanis a *helyi és regionális hatóságoknak joguk lenne arra, hogy saját feladat- és hatáskörükben nemzetközi szerződéseket kössenek, nemzetközi jogalanyisággal rendelkezzenek.*

A nemzetközi szerződésalkötés vonatkozásában a Magyar Alkotmány,³⁶⁹ illetve a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvényünk rendelkezései alapján a Magyar Köztársaságban nemzetközi szerződést csak az Országgyűlés, a Kormány, valamint a köztársasági elnök köthet. Ennek értelmében sem a *helyi, sem a területi önkormányzatok nem köthetnek nemzetközi szerződéseket*,³⁷⁰ nem rendelkeznek nemzetközi jogi jogalanyisággal, csupán magánjogi kérdésekben dönthetnek szabadon a pénzügyi lehetőségeik függvényében.³⁷¹

Csefkó Ferenc szerint az önkormányzatok nemzetközi kapcsolattartási joga levezethető egyrészt az Alkotmány 42. cikkéből, amelynek alapján a helyi önkormányzás joga lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzatok részesei legyenek a közigazgatási határaikon túli (nemzetközi) kapcsolatoknak is.³⁷² Másrészt az Alkotmány 43. cikke³⁷³ a helyi önkormányzatok alapjogainak egyenlősége kapcsán utal a 44/A. cikkre, amelynek a), e), g) és h) pontjai emelendők ki.³⁷⁴ Eszerint a helyi képviselőtestület

- önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat,
- önállóan alakítja ki a szervezetét és működését,

³⁶⁷ Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikk

³⁶⁸ Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3-5. cikk

³⁶⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (továbbiakban: Magyar Köztársaság Alkotmánya) 2/A. cikk (2) bekezdése; 19. cikk (3) bekezdés f) pontja; 30/A. cikk (1) bekezdés b) pontja; 35. cikk (1) bekezdés j) pontja; valamint a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 2. cikk e)-f) pontja.

³⁷⁰ Vö. Hegedűs D. 2008, 78-83.

³⁷¹ Orova M. 2006, 71.; Forgácsné O. V. 2002, 96.

³⁷² Magyar Köztársaság Alkotmánya 42. cikk

„A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

³⁷³ Magyar Köztársaság Alkotmánya 43. cikk (1) bekezdés

„A helyi önkormányzatok alapjai (44/A. cikk) egyenlőek. Az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek.”

³⁷⁴ Csefkó F. 1997, 147.

- a helyi közösséget érintő közügyben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez,
- szabadon társulhat más képviselőtestülettel, érdekeinek képviselésére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

Ezekből az alapjogokból következik a helyi önkormányzatok számára biztosított *önálló szervezetalakítás lehetősége*, miszerint saját szervezetükben létrehozhatnak olyan intézményt, vagy csoportot, amely a nemzetközi kapcsolatok kialakítására és ápolására jogosult. Amennyiben az adott helyi közösség érdekei úgy kívánják, a helyi önkormányzat *kezdeményezési jogkörrel* is bír – így a nemzetközi szerződések megkötésére jogosult szervekhez, ebben az esetben az Országgyűléshez vagy a Kormányhoz fordulhat – két- vagy többoldalú államközi megállapodások megkötésére vonatkozóan. A fenti alkotmányos rendelkezésekből vezethető le továbbá az is, hogy a *határon átnyúló együttműködés az önkormányzatok feladatkörébe* kell, hogy kerüljön, vagyis az együttműködésnek feltétele, hogy maga az önkormányzat vagy jogszabályok utalják az ügyet az önkormányzat feladatkörébe. Az együttműködés alanyi körét tekintve pedig alapvetően más országok helyi önkormányzataival, illetve a tagság vonatkozásában nemzetközi önkormányzati szervezetekkel történhet a kooperáció, ami feltételezi, hogy önkormányzati jellegű szervezet a másik fél is.³⁷⁵

A *helyi önkormányzatok nemzetközi kapcsolatainak* belső jogi hátterét – az Alkotmány rendelkezésein túl, a fentebb említett Helyi Önkormányzati Charta alapelveit figyelembe véve – a Helyi Önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény is biztosítja.³⁷⁶ Ennek értelmében a külföldi önkormányzatokkal való társulási, együttműködési szabadság magánjogi keretek között az önkormányzatok alkotmányos joga. Mivel a helyi önkormányzatok politikai hatalommal rendelkező döntéshozó testületek, a külföldi önkormányzattal való együttműködésről a képviselőtestületek minősített többséggel döntenek.³⁷⁷

A politikai hatalommal nem rendelkező *régiók területi együttműködésére* vonatkozóan pedig a területfejlesztési törvény mondja ki, hogy a regionális fejlesztési tanács „a régió fejlődésének elősegítése érdekében megállapodásokat köthet külföldi

³⁷⁵ Csefkó F. 1997, 147-148.

³⁷⁶ Ötv. 1. cikk (6) bekezdés c) pont

³⁷⁷ Ötv. 10. cikk (1) bekezdés f) pont

régiókkal, részt vehet nemzetközi együttműködésekben.”³⁷⁸ Mindehhez hozzá kell tenni, hogy Magyarországon az ilyen típusú együttműködések a partner önkormányzatok, fejlesztési tanácsok, gazdasági kamarák stb. együttműködési megállapodásai, majd az arra épülő alapító okiratok *magánjogi keretek között* szabályozzák. A résztvevő felek csak az ebben rögzített feladat- és hatásköreik keretében működhetnek együtt, és az általuk így létrehozott együttműködések *nem rendelkeznek nemzetközi jogalanyisággal*.

Ugyanakkor az *Európa Tanács dokumentumai csupán keretet jelentenek az együttműködések jogi szabályozásához*, azokat tartalommal a nemzeti törvényhozások képesek megtölteni. Az eurorégió és munkaközösség – mint a gyakorlatban létrehozott és működő kooperációs forma – jogállását tekintve *nem rendelkezik önálló jogi személyiséggel*, így nem jelenthet elkülönült, önálló közigazgatási egységet, nem köthet regionális szintű megállapodásokat, pénzügyileg önállóan nem gazdálkodhat, nem pályázhat. Működése során nem születhetnek az adott ország külpolitikájával ellentétes állásfoglalások, és *a résztvevő partnerek külön-külön, a saját országuk jogrendszerére alapján járnak el*. Az így létrejött határon átnyúló formációk nem rendelkeznek valódi politikai hatalommal, a résztvevő tagok mind helyi, mind területi szinten csupán politikai támogatói a határon átnyúló kooperációknak, az operatív feladatokat magánjogi jellegű munkaszervezetek – egyesületek, alapítványok, közhasznú társaságok, nonprofit korlátolt felelősségű társaságok, stb. – látják el,³⁷⁹ amelyek képesek operatív tevékenységet folytatni, pályázni, így az együttműködést életben tartani.

A *Kiegészítő Jegyzőkönyvek parafálása elmaradásának gyakorlati oka* lehet, hogy Magyarországon az intézményesült határ menti együttműködésekben részt vevő felek a *területi szinten megjelenő regionális területfejlesztési tanácsok, megyék, vagy lokális szinteket összefogó kistérségek*. Ezek a szereplők *nem rendelkeznek olyan megfelelő közjogi felhatalmazással* bír, gazdaságilag is erős testületekkel, amelyek jogi

³⁷⁸ 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről 17. cikk (2) bekezdés h) pont

³⁷⁹ A 2006. évi IV. törvény 365. cikk (1)-(3) bekezdése szerint 2007. július 1. után közhasznú társaság nem alapítható. A 2007. július 1-jén a cégnyilvántartásba bejegyzett vagy bejegyzés alatt álló közhasznú társaság 2009. június 30-ig a közhasznú társaságokra irányadó szabályok szerint működhet tovább. A közhasznú társaság 2007. július 1-jét követő két éven belül társasági szerződése módosításával nonprofit korlátolt felelősségű társaságként működhet tovább, más nonprofit gazdasági társasággá alakulhat át, vagy jogutód nélküli megszűnését határozhatja el. A közhasznú társaság 2009. június 30-ig köteles a cégbíróságnál nonprofit gazdasági társaságként történő nyilvántartásba vételét kérni, vagy jogutód nélküli megszűnését a cégbíróságnak bejelenteni. E határidő eredménytelen eltelte után a cégbíróság a társasággal szemben a megszűntnek nyilvánítás törvényességi felügyeleti intézkedést alkalmazza.

A törvény 4. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy nonprofit gazdasági társaság üzletszerű gazdasági tevékenységet csak kiegészítő jelleggel folytathat, a gazdasági társaság tevékenységéből származó nyereség a tagok (részvényesek) között nem osztható fel, az a gazdasági társaság vagyonát gyarapítja.

személyiséggel bíró együttműködések tudnának alakítani és működtetni. A megye csupán politikai támogatója, a régió és a kistérség pedig gazdasági vagy civil összetartó motorja a határon átnyúló kooperációknak. Ha a Kiegészítő Jegyzőkönyvekhez a Magyar Köztársaság csatlakozna, a Jegyzőkönyvekben vállaltak teljesítése megkívánná a helyi önkormányzatok nemzetközi közjogi jogalanyiságát, valamint a területi középszintek politikai hatalmának megerősítését.³⁸⁰

Az első és második Kiegészítő Jegyzőkönyvet szomszédaink közül Szlovákia, Szlovénia, Ausztria és Ukrajna léptette életbe, miközben Románia aláírta, de a mai napig nem lépett hatályba.

Az első Kiegészítő Jegyzőkönyv korábbi fejezetben³⁸¹ elemzett 8. cikke kimondja, hogy a részes államoknak nyilatkozniuk kell arról, hogy a magánjogi (4. cikk), vagy a közjogi (5. cikk) jogalanyiságot ismerik el, esetleg mindkettőt lehetővé teszik az együttműködések eredményeként létrejött határ menti együttműködési testületek vonatkozásában. Szlovákia és Ausztria csak a magánjogi jogi személyiséget,³⁸² Szlovénia és Ukrajna a közjogi jogi személyiséget is biztosítja a határon átnyúló intézményi struktúra számára.³⁸³

Tekintettel arra, hogy a második Kiegészítő Jegyzőkönyv a határ menti együttműködés szabályait a területközi együttműködésre „mutatis mutandis”³⁸⁴ (értelemszerűen) alkalmazni kívánja, a fenti négy ország az első Kiegészítő

³⁸⁰ Baller B. 2006, 123-124.

³⁸¹ Lásd: III. 2. 1. 1. 2., valamint a III. 2. 1. 1. 3. fejezetek

³⁸² Szlovákia fenntartásai a Madridi Keretegyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvéhez kapcsolódóan:
„The Government of the Slovak Republic, referring to paragraph 1 of Article 8 of the said Protocol, declares that it applies the provisions of Article 4 only.”

Declaration made at the time of signature, on 7 September 1998 - Or. Engl. - and confirmed in the instrument of ratification deposited on 1 February 2000 - Or. Engl.

„The Government of the Republic of Austria, in accordance with Article 8 of the Additional Protocol, declares that it will apply the provisions of Article 4 only.”

Declaration contained in the full powers handed at the time of signature on 28 February 2001 - Or. Fr.- and confirmed in the instrument of ratification deposited on 17 March 2004.

Forrás:<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=159&CM=7&DF=20/11/2009&CL=ENG&VL=1>

³⁸³ Szlovénia fenntartásai a Madridi Keretegyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvéhez kapcsolódóan
„In accordance with Article 8, paragraph 1, of the Additional Protocol, the Republic of Slovenia declares that it will apply the provisions of Articles 4 and 5.”

Declaration contained in a Note verbale from the Permanent Representation of Slovenia, dated 11 september 2003, handed to the Secretary General at the time of deposit of the instrument of ratification, on 17 September 2003 - Or. Engl.

„In accordance with Article 8, paragraph 1, of the Additional Protocol, Ukraine declares that it will apply the provisions of Articles 4 and 5.”

Declaration contained in the instrument of ratification deposited on 4 November 2004 - Or. Engl.

Forrás:<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=159&CM=7&DF=20/11/2009&CL=ENG&VL=1>

³⁸⁴ Második Kiegészítő Jegyzőkönyv 5. cikk

Jegyzőkönyvhöz fűzött fenntartásokat a területközi együttműködések vonatkozásában is megismételte, vagyis a területközi együttműködések vonatkozásában *Szlovákia és Ausztria csak a magánjogi jogi személyiséget, Szlovénia és Ukrajna a közjogi jogi személyiséget* is biztosítja az egymással földrajzilag nem határos, területközi együttműködései számára.³⁸⁵

Az *európai trend* ugyanakkor arra ösztönöz, hogy Magyarországon – és ez kihívás a szomszédos államokra is vonatkozik – mielőbb meg kell teremteni a jogi feltételeket a Kiegészítő Jegyzőkönyvek (beleértve ebbe a Madridi Keretegyezmény új, Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvét is)³⁸⁶ aláírásához.

7. táblázat. Az Európa Tanács dokumentumainak hatályba lépése Magyarországon és a szomszédos országokban

Ország	Helyi Önkormányzatok Európai Chartája	Madridi Keretegyezmény	Madridi Keretegyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv	Madridi Keretegyezmény Második Kiegészítő Jegyzőkönyv	Madridi Keretegyezmény Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv	Helyi Önkormányzatok Európai Chartája Kiegészítő Jegyzőkönyv
Szlovénia	1997.03.01.	2003.10.18.	2003.12.18.	2003.12.18.	(2009.11.16. csak aláírás)	(2009.11.16. csak aláírás)
Ausztria	1988.09.01.	1983.01.19	2004.06.18.	2006.12.23		
Ukrajna	1998.01.01.	1993.12.22.	2005.02.05.	2005.02.05		
Szlovákia	2000.06.01.	2000.05.02.	2000.05.02.	2001.02.01.		
Románia	1998.05.01.	2003.10.17.	(1998.05.05. csak aláírás)	(1998.05.05. csak aláírás)		
Magyarország	1994.07.01.	1994.06.22.				(2009.11.16. csak aláírás)
Horvátország	1998.02.01.	2003.12.18.				
Szerbia	2008.01.01.					

Forrás: Európa Tanács. <http://www.conventions.coe.int> (2010. március 30-i állapot szerint)

³⁸⁵ Második Kiegészítő Jegyzőkönyv 6. cikk (1) bekezdés alapján

Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=169&CM=7&DF=20/11/2009&CL=ENG&VL=1>

³⁸⁶ A Madridi Keretegyezmény Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvét (ETS No. 206) eddig hét ET-tagország írta alá, szomszédaink közül csak Szlovénia, a hatályba lépéséhez négy ratifikáció szükséges, jelenleg nem hatályos.

IV. 1. 2. 3. Kétoldalú államközi megállapodások

Ahhoz, hogy a „régiók Európájának” a magyarországi régiók is „építőköveivé” válhassanak, és a határon átnyúló együttműködésekben részt vegyenek, belső feltétel a résztvevő országok demokratikus fejlettsége, külső feltétel pedig a regionalizációra vonatkozó Európai Tanács égisze alatt létrejött keretszabályoknak és normáknak való megfelelés.

A Madridi Keretegyezmény és annak Mellékletei a határon átnyúló együttműködési lehetőségeknek alapvetően két típusát vázolják fel: az államközi és a helyi- vagy regionális hatóságok közötti megállapodásokat. Magyarország az 1990-es években kötötte meg a határon átnyúló együttműködések lehetővé tevő államközi megállapodásainak legnagyobb részét, nevezetesen a *jószomszédi kapcsolatokról és baráti együttműködésről szóló kétoldalú megállapodásait*:

- A Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés - az 1995. évi XLV. törvénnyel kihirdetve (továbbiakban: Magyar-Ukrán Alapszerződés)
- A Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között Budapesten, 1992. december 1-jén aláírt barátsági és együttműködési Szerződés - az 1995. évi XLVI. törvénnyel kihirdetve (továbbiakban: Magyar-Szlovén Alapszerződés)
- A Magyar Köztársaság és Horvát Köztársaság között Budapesten, 1992. december 16-án aláírt, a baráti kapcsolatokról és együttműködésről szóló Szerződés - az 1995. évi XLVII. törvénnyel kihirdetve (továbbiakban: Magyar-Horvát Alapszerződés)
- A Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között Párizsban, 1995. március 19-én aláírt, a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló Szerződés - az 1997. évi XLIII. törvénnyel kihirdetve (továbbiakban: Magyar-Szlovák Alapszerződés)
- A Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló Szerződés - az 1997. évi XLIV. törvénnyel kihirdetve (továbbiakban: Magyar-Román Alapszerződés)

Ezek az *alapszerződések csak érintőlegesen foglalkoztak a helyi és területi hatóságok határon átnyúló együttműködésével*, azonban valamennyi esetben kifejezett utalás³⁸⁷ található az alacsonyabb szintek bevonására és erősítésére a határon átnyúló együttműködésbe.³⁸⁸

Ezen túlmenően Ukrajnával és Szlovákiával *kifejezetten a határ menti együttműködésre vonatkozóan* születtek olyan *kétoldalú államközi megállapodások*, amelyek a Madridi Keretegyezmény elveit veszik alapul, és a két ország speciális körülményeire tekintettel konkretizálják azokat:

- A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek határon átvéelő együttműködéséről szóló, Budapesten, 2001. április 23-án aláírt Egyezmény (200/2001. (X.20.) Korm. rendelettel kihirdetve)
- A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a határon átnyúló együttműködésről szóló, Budapesten, 1997. november 11-én aláírt Egyezmény (68/1999.(V.21.) Korm. rendelettel kihirdetve)

A kétoldalú államközi megállapodásoknak már az előkészítése is alkalmat adott az alacsonyabb szintű együttműködési szervezetek tapasztalatainak, problémáinak a feltárására, a megállapodásokban kialakított *vegyes bizottságok*,³⁸⁹ valamint *koordinációs fórumok*³⁹⁰ pedig garanciát jelentenek a határ mentiség problémáinak

³⁸⁷ Magyar-Ukrán Alapszerződés 8. cikk; Magyar-Szlovén Alapszerződés 9. cikk; Magyar-Horvát Alapszerződés 8-10. cikk; Magyar-Szlovák Alapszerződés 7. cikk (3) bekezdés; Magyar-Román Alapszerződés 7. cikk.

³⁸⁸ Hegedűs D. 2006, 32-34.

³⁸⁹ A tárcaközi és kormányközi megállapodások alapján létrehozott *vegyes bizottságok* felkarolják a formális és informális keretek között kialakuló alulról jövő kezdeményezéseket, megteremtik az összhangot a központi kormányzati stratégiai elképzelésekkel, és biztosítják a tényleges párbeszéd feltételeit. Ilyen például a 2009. november 26-án *Magyarország és Szlovénia között létrejött Határon Átvéelő Vegyes Bizottság*. A vegyes bizottság előzménye az első magyar-szlovén együttes kormányülés (2007. október 17.) alkalmával aláírt Megállapodás a „helyi és regionális hatóságok közötti határmenti együttműködés előmozdításáról” volt. A Megállapodás 5. cikke évente egyszer ülésező Vegyes Bizottság felállítását irányozta elő a határmenti együttműködést érintő kérdésekben való konzultáció céljából.

Forrás: Önkormányzati Minisztérium. <http://www.otm.gov.hu/web/egtc.nsf/ahir/9EE0749C3DF3EF22C12576800030E706>

³⁹⁰ A *fórum típusú együttműködés* jó példája a 2004-ben létrejött *Magyar-Oszták Regionális Koordinációs Fórum*, amely hosszú múltra tekint vissza, és együttműködési keretet biztosít a nyugat-magyarországi és a kelet-ausztriai térség fenntartható fejlesztéséhez. A két ország már az INTERREG IIA–Phare CBC 1995-1999, valamint az INTERREG IIIA–Phare CBC 2000-2006 közötti programjaiban is részt vett. A fórum alulról jövő kezdeményezésnek tekinthető, kiemelt jelentősége, hogy a helyi és regionális és kormányzati szintet is egyenlő szintű résztvevőként szerepelteti az együttműködésben, ez által a fórum a két ország eltérő kompetencia szintjeit integrálja, így jelentősen megnő az együttműködés és az ügyintézés sikeressége a határmenti régióban.

Forrás: Önkormányzati Minisztérium. <http://www.otm.gov.hu/web/egtc.nsf/ahir/1D966E2C919D0C6AC12576DB002AC5FF>

napirenden tartására, a folyamatosság biztosítására.³⁹¹ Az ilyen államközi bizottságok és fórumok eltérő munkatervekkel rendelkezhetnek, különböző földrajzi területen működhetnek, általában város- és vidékfejlesztés terén vagy más, jól körülhatárolható területen folyó együttműködést támogatnak az állami szint fennhatóságának biztosításával.³⁹²

IV. 1. 3. Magyarország határon átnyúló együttműködéseinek közösségi jogi feltételei

IV. 1. 3. 1. Az EGTC kialakításának feltételei Magyarországon

Az EGTC rendelet megalkotását követően a tagállamok többsége a nemzeti szabályozás kialakítására koncentrált, miközben ezzel párhuzamosan zajlott az EGTC-projektek létrehozása.³⁹³ *Magyarország mindkét vonatkozásban élen járt, mivel elsőként alkotta meg a rendelet végrehajtásához szükséges nemzeti jogszabályt a 2007. évi XCIX. törvénnyel (továbbiakban: EGTC törvény), és hazánkban alakult meg az európai viszonylatban másodikként bejegyzett csoportosulás, az Ister-Granum EGTC.*

*Az együttműködést szabályozó EGTC rendelet és a törvény egyfajta „keretjogszabályként” együtt alkalmazandó a csoportosulások létrehozásának folyamatában, ez határozza meg az együttműködés megalakításában eljáró hatóságokat és annak eljárási rendjét. A csoportosulás konkrét formájára, intézményi felépítésére és működési mechanizmusaira vonatkozóan a rendelet és a törvény rendelkezéseit az együttműködések Egyezménye és Alapszabálya egészíti ki, ami a kötelező elemeken kívül kvázi szervezeti és működési szabályzatként funkcionál.*³⁹⁴ (4. sz. melléklet)

Alanyi körét tekintve az EGTC rendelet és annak végrehajtására vonatkozó törvény tágabb együttműködési lehetőségeket biztosít, mint a nemzetközi jog. A magyar joghatóság alatt megalakuló EGTC tagjai lehetnek a rendelet alapján:

- tagállamok;
- legalább két tagállamból származó:

³⁹¹ Forgácsné O. V. 2002, 96.

³⁹² AEBR Guide 1997, A3 2-3.

³⁹³ Zsemba O. 2008, 5.

³⁹⁴ EGTC rendelet 8-9 cikk

- regionális hatóságok;
- helyi hatóságok; valamint
- ezt egészíti ki a magyar törvény annyival,³⁹⁵ hogy az EGTC rendelet 3. cikk (1) bekezdés d) pontjában meghatározott közjogi intézmények alatt „Magyarország tekintetében a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (továbbiakban: Kbt. 22. cikk (1) bekezdésének a)-j) pontja szerinti szervezeteket kell érteni”³⁹⁶
- illetve a fentiek társulásai, ha jogi személyiséggel rendelkeznek.

Ezzel lehetőség nyílik az EGTC-ben a *tagállamok közvetlen részvételére*, valamint az *országos és helyi kisebbségi önkormányzatok*, illetve azok költségvetési szerveinek EGTC-ben tagként történő szerepvállalására.³⁹⁷ Az egyesületek, a nem kormányzati szervezet (NGO) és a profitorientált szervezet tagsága vonatkozásában a

³⁹⁵ EGTC törvény 1. cikk (3) bekezdés

³⁹⁶ Kbt. 22. cikk (1) bekezdés a)-j) pont:

- a minisztérium, a Miniszterelnöki Hivatal, a központosított közbeszerzés során ajánlatkérésre feljogosított szervezet;
- az állam, az a) pontban meghatározott szervezeteken kívüli központi költségvetési szerv, az elkülönített állami pénzalap kezelője, a társadalombiztosítási költségvetési szerv;
- az országos kisebbségi önkormányzat, az országos kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv;
- a helyi önkormányzat, a helyi kisebbségi önkormányzat, a települési önkormányzatok társulása, a helyi önkormányzat által a helyben központosított közbeszerzés keretében ajánlatkérésre kizárólagosan feljogosított szervezet, a helyi önkormányzati költségvetési szerv, a helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv, a területfejlesztési önkormányzati társulás, a megyei területfejlesztési tanács, a térségi fejlesztési tanács, a regionális fejlesztési tanács;
- hatályon kívül helyezve,
- a közalapítvány;
- a Magyar Nemzeti Bank, az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaság, a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaság, a Magyar Távirati Iroda Részvénytársaság, a közszolgálati műsorszolgáltatók, valamint az a közműsor-szolgáltató, amelynek működését többségi részben állami, illetőleg önkormányzati költségvetésből finanszírozzák, továbbá az Országos Rádió és Televízió Testület;
- az a jogképes szervezet, amelynek létrehozataláról jogszabály rendelkezik, meghatározva a szervezet által ellátandó feladatot, az irányítására, illetőleg az ellenőrzésére, valamint a működésére vonatkozó szabályokat, feltéve, hogy e bekezdés a)–g) pontjában meghatározott egy vagy több szervezet, illetőleg az Országgyűlés vagy a Kormány meghatározó befolyást képes felette gyakorolni, vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza;
- az a jogi személy, amelyet közérdekű, de nem ipari vagy kereskedelmi jellegű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, illetőleg amely ilyen tevékenységet lát el, ha e bekezdésben meghatározott egy vagy több szervezet, illetőleg az Országgyűlés vagy a Kormány meghatározó befolyást képes felette gyakorolni, vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza;
- az a jogképes szervezet, amelyet e bekezdés a)–i) pontjában meghatározott egy vagy több szervezet (ide nem értve az államot) az alaptevékenysége ellátására hoz létre, és ha ilyen szervezet felett meghatározó befolyást képes gyakorolni.”

³⁹⁷ EGTC Handbook, 2009, 34.

Kbt. 22. cikk (1) bekezdése h)-j) pontjában foglalt feltételek vizsgálata merülhet fel, a fennálló összes körülményre tekintettel. A civil és gazdasági szervezetek EGTC-ben való részvétele szempontjából a legfontosabb körülmény, hogy a fenti felsorolás a)-g) pontjában meghatározott szereplők meghatározó befolyást képesek-e az adott szervezet felett gyakorolni, vagy működésének finanszírozását többségi részben ellátni.³⁹⁸

Az EGTC tevékenységére vonatkozóan az EGTC törvény kimondja, hogy a csoportosulás „elsődlegesen gazdasági tevékenység folytatása céljából nem alapítható, közhatalmi tevékenységet nem végezhet.”³⁹⁹ A csoportosulás tehát olyan *non-profit gazdálkodó szervezet*, amelynek elsődleges célja nem lehet a gazdasági haszonszerzés. Ennek megfelelően az EGTC rendelet keretei között bármilyen, a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót erősítő cél érdekében létrehozható. Feladatai között azonban megjelenhetnek olyan tevékenységek, amelyek elősegítésére a magyar jogalkotó kedvezményeket kívánt biztosítani. Erre tekintettel módosította a törvény a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvényt, és tette lehetővé a Magyarországon nyilvántartásba vett európai területi együttműködési csoportosulás közhasznú szervezetté minősítését. A már nyilvántartásba vett, és ezzel jogi személyiséget szerzett csoportosulás kerülhet a közhasznúsági nyilvántartásba.⁴⁰⁰

Az EGTC rendelet a csoportosulás részére a *legteljesebb jogképességet* biztosítja, a felelősség a tagokat főszabály szerint vagyoni hozzájárulásuk arányában terheli. Ugyanakkor az EGTC rendelet 12. cikke lehetővé teszi a részt vevő tagok felelősségének korlátozását. Ennek tartalommal való kitöltésére a magyar EGTC törvény 2. cikkében kerül sor, amely csak a *korlátolt felelősségű csoportosulás lehetséges eseteit szabályozza*.⁴⁰¹ Ennek alapján egy csoportosulás akkor korlátolt felelősségű, ha legalább az egyik tagja hazai helyi önkormányzat, annak jogi személyiséggel rendelkező társulása, vagy költségvetési szerve. A felelősségvállalás korlátozását a magyar jogrendben a helyi önkormányzatokról szóló törvény alábbi rendelkezése teszi szükségessé: „A helyi önkormányzat (...) olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.”⁴⁰² Ennek alapján a *magyarországi székhelyű EGTC*, mint jogi személy korlátozott

³⁹⁸ Fekete K.-Böke K. 2007, 6.

³⁹⁹ EGTC törvény 2. cikk (1) bekezdés

⁴⁰⁰ Fekete K. – Böke K. 2007, 14.

⁴⁰¹ EGTC törvény 2. cikk (3) bekezdés

„A csoportosulásban a helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása és a helyi önkormányzat költségvetési szerve felelőssége nem haladhatja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét (korlátolt felelősség).”

⁴⁰² Ötv. 80. cikk (3) bekezdés

felelősséggel rendelkezik, amit a csoportosulás nevében is jelezni kell azzal, hogy az EGTC elnevezése a „korlátolt felelősségű európai területi együttműködési csoportosulás” kifejezést tartalmazza.⁴⁰³

Az EGTC jogi személyiséggel rendelkező struktúra, amelynek fő ismérvei:

- saját költségvetés;
- rendelkezhet saját személyzettel;
- vagyont szerezhet, vásárolhat;
- jogi eljárások részese lehet;
- pályázatot adhat be bármilyen uniós támogatással megvalósuló fejlesztésre;
- jellemzője a jogbiztonság, a legitimáció a cselekvéshez és az átláthatóság.⁴⁰⁴

Az EGTC rendelet 4. cikke a *csoportosulás létrehozására* vonatkozó rendelkezések között előírja, hogy valamennyi leendő tag köteles értesíteni saját tagállamát a csoportosulásban való részvételi szándékáról, majd a tagállam jóváhagyása szükséges a részvételhez. Ezen a ponton fel kell hívni a figyelmet arra, hogy ha az adott tagállam úgy ítéli meg a leendő tag részvételét a csoportosulásban, „hogy e részvétel – beleértve a leendő tag hatáskörét és feladatait – nem felel meg e rendeletnek vagy a nemzeti jognak, vagy e részvétel nem indokolt az adott tagállam közérdeke vagy közrendje alapján,”⁴⁰⁵ akkor *megtagadhatja a jóváhagyást*.

Ennek értelmében a *tagállam döntése megakadályozhatja az EGTC leendő tagjait abban, hogy a csoportosulás keretein belül együttműködésre lépjenek a szomszédos tagállamok szervezeteivel*. Ez a közösségi jogi szabályozás alapján is még mindig nagyon *erős tagállami közrehatást* jelent. Aggodalomra adhat okot, hogy ez a megoldás éppen a regionális politika egyik legfőbb alapelveinek, a szubszidiaritásnak állít korlátokat.⁴⁰⁶ Több tagállam élt már vissza ezekkel a fogalmakkal úgy, hogy olyan korlátozásokat vezetett be a fogalmak mögé bújva, amely diszkriminációt jelentett – főleg gazdasági vonatkozásban – egy másik tagállam személyeivel, áruival, szolgáltatásaival stb. összefüggésben.⁴⁰⁷ Az EGTC rendelet ezért kimondja, hogy „e tilalmak nem képezhetik az önkényes megkülönböztetés eszközét vagy a csoportosulás

⁴⁰³ EGTC törvény 3. cikk

⁴⁰⁴ Soós E – Fejes Zs. 2009, 74-75.

⁴⁰⁵ EGTC rendelet 4. cikk (3) bekezdés

⁴⁰⁶ Pintér E. 2006, 170-171.

⁴⁰⁷ Fekete K. – Böke K. 2007, 13.

tagjai közötti területi együttműködés rejtett korlátozását. Lehetővé kell tenni ezen illetékes szerv döntésének igazságügyi hatóság általi felülvizsgálatát.”⁴⁰⁸

Ugyanakkor más álláspont szerint a *közrend és közérkölc*s kategóriájának jogi tartalmát az Európai Bíróság esetjoga már precízen kialakította, így a korlátozási lehetőségeket elsősorban ez határozza meg, és nem a nemzeti jogszabályok, vagy politikai törekvések.⁴⁰⁹

Mindent összevetve *pozitív elemként értékelhető* a magyar szabályozás tekintetében, hogy az EGTC törvény alapján a jóváhagyás megadása vonatkozásában Magyarországon a Fővárosi Bíróság rendelkezik kizárólagos illetékességgel.⁴¹⁰ A magyar törvény egyértelmű különlegessége, hogy Európában jelenleg egyedülként delegálja a közösségi rendeletben meghatározott hatásköröket bírói szervre – a Fővárosi Bíróságra –, mint eljáró hatóságra, így a legnagyobb mértékben teszi függetlenné az EGTC-k működését a végrehajtó hatalmi ágtól, így a politikától, ami teljesen egyedülálló Európában.⁴¹¹

A csoportosulás azon tagállam joga szerint kerül *bejegyzésre*, amelyben a létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkezik, és ennek az államnak a joga lesz irányadó az együttműködésre. Ennek megfelelően a központi ügyintézés helye is ebben a tagállamban, az alapszabályban meghatározott székhelyen van. Az eljárásban a jogi képviselőt kötelező.⁴¹² A *jogi képviselőnek* nemcsak a bejegyzési eljárás során van szerepe, hanem a leendő tagoknak a csoportosulás létrehozásáról szóló döntése meghozatalától kezdve az egyezmény és alapszabály elkészítéséig, illetőleg a nyilvántartásba vételi eljárás befejezéséig.⁴¹³

Az EGTC rendelet 6. cikke a *közalapok kezelésének ellenőrzése* tekintetében vezeti be a kölcsönös elismerés elvét. Főszabály szerint az EGTC által kezelt közalapok ellenőrzését annak a tagállamnak az illetékes hatóságai szervezik meg, amelyben a csoportosulást létesítő okirat szerinti székhely található. Fontos tagállami feladat ezen előírás vonatkozásában az eljáró hatóságok kijelölése, tekintettel arra, hogy az ellenőrzés kérdése az egyike a legvitatottabb kérdéseknek, amelyek a határon átnyúló együttműködések során felmerülnek.⁴¹⁴ A kölcsönös elismerés elve alapján ugyanakkor,

⁴⁰⁸ EGTC rendelet 13. cikk

⁴⁰⁹ Hegedűs D. 2007, 21.

⁴¹⁰ EGTC törvény 4. cikk (1) bekezdés

⁴¹¹ Hegedűs D. 2009, 26.

⁴¹² EGTC törvény 5. cikk

⁴¹³ Fekete K. – Böke K. 2007, 9.

⁴¹⁴ Zöld-Nagy V. 2007, 201.

„amennyiben a többi érintett tagállam nemzeti jogszabályai azt előírják, annak a tagállamnak a hatóságai, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található, meghozzák a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a többi érintett tagállam illetékes hatóságai számára lehetővé tegyék a csoportosulás e tagállamokban végzett cselekményeinek a területükön való ellenőrzését, valamint a megfelelő információk cseréjét.”⁴¹⁵

A magyar EGTC törvény „beszámoló készítési, könyvvézetési és számviteli kötelezettséget”⁴¹⁶ ír elő, az EGTC gazdálkodásának ellenőrzésére pedig *Magyarországon az Állami Számvevőszék* jogosult.⁴¹⁷ A csoportosulás törvényességi felügyeletét az ügyész a rá irányadó szabályok szerint látja el.⁴¹⁸

Az EGTC megszüntetését a Fővárosi Bíróság rendelheti el, míg a megszűnés csak jogutód nélkül, a rendeletben vagy a törvényben meghatározott esetekben lehetséges. A csoportosulás a nyilvántartásból való törléssel szűnik meg.⁴¹⁹ Az EGTC kialakításának folyamatára vonatkozó részletes eljárás az 5. számú mellékletben található.

IV. 1. 3. 2. Nem EU-tagállam részvételének lehetősége a magyar EGTC-ben

Az EGTC létrehozása körüli nehézségek ugyanakkor rávilágítanak az *EU külső határain túl jelentkező közös problémára*: azon tagállamok esetében, amelyek nem EU-tagállamokkal határosak, de azokkal folytatnak együttműködést, a rendelet közvetlenül nem alkalmazható.

Az EGTC létrehozásából tehát harmadik országok ki vannak zárva, miközben a *harmadik országok jogalanyai bevonhatók* az EGTC-be. Ennek feltétele, hogy az EGTC-ben legyen legalább két EU-tagállamból származó résztvevő, valamint a *harmadik ország jogszabályai, vagy a tagállamok és harmadik országok közötti megállapodások erre lehetőséget adjanak.*⁴²⁰

⁴¹⁵ EGTC rendelet 6. cikk (2) bekezdés

⁴¹⁶ EGTC törvény 8. cikk (1) bekezdés

⁴¹⁷ EGTC törvény 9-13. cikk

⁴¹⁸ EGTC törvény 10. cikk

⁴¹⁹ EGTC törvény 14-17. cikk

⁴²⁰ EGTC rendelet Preambulum (16) bekezdés

Horvátország esetében nem bonyolult a helyzet, tekintettel arra, hogy a csatlakozási tárgyalások során, a *jogharmonizációs folyamat keretében* Horvátország folyamatosan veszi át a közösségi joganyagot. Így könnyebb kialakítani az EGTC alkalmazásához szükséges, a közösségi rendelettel összhangban álló horvát nemzeti jogszabályt. Ezt a folyamatot sürgeti az a tény is, hogy Magyarország, Szlovénia, és Ausztria a közös együttműködési területeken mielőbb élhessenek az EGTC keretében alkalmazható uniós pályázati lehetőségekkel.

A továbbiakban fontos kérdés, hogy miként kapcsolható be például *Ukrajna* vagy *Szerbia*, mint nem EU-tagállam az uniós tagok által kezdeményezett EGTC-jellegű együttműködésbe.⁴²¹ Ezért lenne fontos az Európa Tanács által kidolgozott, a *Madridi Keretegyezmény mintamegállapodásait jóval meghaladó területi együttműködési csoportra (ECG)*⁴²² vonatkozó Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv elfogadása, amely az *EU-n kívüli országok* számára is egységes intézményesült formát biztosítana a határon átnyúló együttműködésekre vonatkozóan, így betölthetné a jelenleg fennálló joghézagot.

IV. 2. Az euroregionális intézményesülés útja a magyar határok mentén

Az európai integráció és a közép- és kelet-európai térség országaiban az 1990-es években bekövetkezett gazdasági és politikai változások az euroregionális együttműködések fejlődésének több, a *nyugati mintáktól eltérő sajátosságait* mutatják.

A rendszerváltást követően a közép- és kelet-európai térségben a nemzeti mozgalmak és területiális konfliktusok újjáéledése volt tapasztalható, aminek következtében *teljesen új nemzetállamok* alakultak ki, sajátos jogi és közigazgatási struktúrákkal. Míg néhány nemzet (cseh, szlovák, szlovén, horvát, szerb) államilag is újjászerveződött, mások (lengyel, magyar, román) csupán nemzeti identitásuk alapjait fogalmazták újra.⁴²³

A Közép- és Kelet-Európában lezajlott reformfolyamatok eredményeképpen keletkezett „*tabula rasa*” helyzetet az egyes államok nem tudták kihasználni az

⁴²¹ Lásd bővebben: III. 3. 2. fejezet

⁴²² Lásd bővebben: III. 2. 1. 4. fejezet

⁴²³ Kürti L. 2006, 34.

erőteljesebb reformok megvalósítására a közigazgatásban, inkább csak a területi hatalomgyakorlás rendjének átszervezése történt meg, a fokozatos átalakítás vált jellemzővé, a korábbi igazgatási és politikai kultúra fennmaradása mellett.⁴²⁴

A 2004. évi, majd a 2007. évi keleti bővítés megváltoztatta az Európai Unió *szomszédságpolitikai környezetét*. Az európai integráció szervezetébe való szubnacionális szintű integrálódás során a szomszédságpolitika újabb lehetőségeket kínálhat a jószomszédi kapcsolatok javítására a már meglevő határ menti politikák hatékonyabbá tételével, a párbeszéd széles társadalmi alapokra helyezésével. A schengeni határok kedvezőtlen hatásai a határon átnyúló kapcsolatok, a nemzetiségi és a gazdasági-társadalmi kapcsolatok fejlesztésével tovább enyhíthetők. A szubnacionális együttműködések révén ugyanis a jószomszédi kapcsolatok új alapokra kerülhetnek az eurorégiók keretei között, a határon túli magyarsággal a „javított kormányzás” megvalósításával.⁴²⁵

IV. 2. 1. Magyar-osztrák határtérség

IV. 2. 1. 1. Jogi-közigazgatási háttér

Ausztria 1995-ben vált az Európai Unió tagjává. Tagállami kötelezettségeiből adódóan politikai, közigazgatási és jogrendszerét az „európai belpolitika” többszintű kormányzati rendszeréhez kellett igazítani, miközben az európaizációhoz történő alkalmazkodás során főként a német mintát követte, melyben döntő szerepet játszott a belpolitikai közigazgatási tradíció, és intézményrendszer, valamint a szociális kooperáció. Ugyanakkor az osztrák politikai rendszer centralizáltabb, mint a német, nem annyira kooperatív, inkább duális föderalizmusnak tekinthető.⁴²⁶

A szövetségi állami berendezkedés elve biztosítja az állami funkciók megosztását a szövetségi szint és a tartományok (Land) között, amelyek nem funkcionálisan kapcsolódnak egymáshoz, hanem a taxatív felsorolt és definiált kompetenciákért mindenki maga vállalja a felelősséget. Ilyen értelemben a Landok

⁴²⁴ Pálné K. I. 2005, 27.

⁴²⁵ Soós E. – Fejes Zs. 2009, 120-121.

⁴²⁶ Kaiser T. 2001, 128.

meghatározott terjedelmű autonómiával rendelkeznek, amelyek egyoldalú korlátozását a Szövetségi Alkotmánytörvény tiltja. Az autonómia kiemelkedő része, hogy a tartományok saját alkotmányozási hatáskörrel bírnak, igaz alkotmányaik a jogforrási hierarchiában a Szövetségi Alkotmánytörvény alatt helyezkednek el, így azzal nem lehetnek ellentétesek.⁴²⁷ Ennek értelmében vannak feladatok, ahol

- a szövetségi kormánynak kizárólagos hatalma van a törvényhozás és végrehajtás felett,
- a tartományok felelőssége egyedüli,
- a szövetségi kormány keretjellegű törvényekkel szabályoz, s a Landok szerepe csupán azok regulatív alkalmazására és végrehajtására korlátozódik.⁴²⁸

A *tartományok külügyi jogosítványokkal* is rendelkeznek a hatáskörükbe tartozó területeken, miközben a szövetség kiterjedt ellenőrzési jogosítványokat birtokol a tartományokkal szemben.⁴²⁹ A Landok jogkörébe tartozó alkotmányban nevesített törvényhozási tárgyak köre szűkebb a németekéhez képest, ugyanakkor a viszonylag gyengébb alkotmányos pozícióikat főként a konszenzusorientált politikai kultúrából táplálkozó, tárgyalásokra és korporatív testületekre alapozott informális együttműködési technikákkal ellensúlyozzák.⁴³⁰

Az osztrák közigazgatási struktúrában kilenc NUTS 2 szintű régió van, ami statisztikailag a Landok felosztását követi, valamint LAU 2 szinten 2357 települési önkormányzat található. (6. táblázat) A föderatív berendezkedésnek megfelelően az alkotmányban külön helyezkedik el a szövetségi és tagállami szintű államszervezet, és ez utóbbin belül kerülnek szabályozásra a lokális szintek. A települési önkormányzatok alkotmányos szabályozása kiemelten kezeli az önkormányzati érdekvédelem kérdését, valamint önálló gazdasági szervként határozza meg azokat, saját tulajdonnal, vállalkozási és pénzügyi önállósággal, valamint adókivetési joggal.⁴³¹ Az önkormányzatok jogalkotói jogkörrel ugyan nem rendelkeznek, de saját ügyeikben szabadon igazgatnak, miközben a különböző közigazgatási szintek közötti mobilitás gyakorlatilag nem létezik.⁴³²

⁴²⁷ Zeller J. 2007, 138.

⁴²⁸ A hatáskörök megosztásáról lásd bővebben: European University Institute (EUI) 2008, 47-56.

⁴²⁹ Pálné K. I. 2008, 61.

⁴³⁰ Kaiser T. 2001, 128-129.

⁴³¹ Pálné K. I. 2008, 62.

⁴³² Balázs I. 2003b, 601-602.

Magyarország szempontjából az osztrák határ mentén *Burgenland vonható be a szubnacionális szintű regionális együttműködésbe*. A közigazgatási kompetenciák eltérőek, hiszen Burgenland tartományként erős jogkörökkel bír, és számottevő saját pénzügyi forrással rendelkezik, míg magyar részről a regionális szint csak adminisztratív egység – a területfejlesztés intézményei nem jelentenek megoldást, hiszen nem rendelkeznek választott, legitim testülettel, sem jogalkotói jogkörökkel –, az együttműködések fő szereplői a megyék. Amennyiben az osztrák tartományi szint jogállásához igazodik a kapcsolatépítés, a teljes körű együttműködéshez magyar oldalon állami szerveket is be kell vonni a munkába.⁴³³ A közigazgatásbeli kompetenciák különbözősége jelentősen megnehezíti az együttműködést, hiányoznak a közös kapcsolódási pontok és egységes érdekek.

IV. 2. 1. 2. Euroregionális együttműködés a magyar-osztrák határ mentén

A térség kiemelkedő, és a magyar határ régiók között példaértékű határon átnyúló együttműködése, amely eurorégió formában működik, az *EuRegio West/Nyugat Pannonia* 1998. október 7-én jött létre. Az együttműködés intézményeit tekintve Magyarország határvidékei közül a leginkább fejlett, s a legnagyobb hagyományokkal rendelkező területi szintű formáció. Az együttműködés létrejöttének előzménye az Alpok-Adria Munkaközösség volt, amely mellett egy olyan kooperáció kialakítását tűzték célul, amely a közvetlen környezetre van hatással, s ahol a határon átnyúló valódi helyi és területi érdekek érvényesülnek. Az intézményesülés több lépcsőn ment keresztül: 1985-ben kormány szinten létrejött a Magyar-Osztrák Területrendezési és Tervezési Bizottság az együttműködés szükségességének deklarálására és a területfejlesztési intézkedések összehangolására. Ez a kormányközi megállapodás úttörő jellegű volt a két ország kapcsolatainak fejlődésében, ugyanakkor modellként szolgált a későbbi, hasonló tárgykörű megállapodásokhoz Ausztria-Szlovákia és Ausztria-Szlovénia viszonyában.⁴³⁴ Később, 1992-ben megalakult a Magyar-Osztrák Határ Menti Regionális Tanács, melynek tagjai hosszú előkészítés után megalakították az *EuRegio West/Nyugat Pannonia* elnevezésű határon átnyúló együttműködést. Az

⁴³³ Forgácsné O. V. 2002, 96-98.

⁴³⁴ Rechnitzer J. 2005, 18-19.

eurorégió osztrák tagja Burgenland Tartomány, magyar részről Vas és Győr-Moson-Sopron megye, majd később Zala megye is csatlakozott a kooperációhoz.

Az együttműködés *nem jogi személy, jogállását tekintve az eurorégió az együttműködő partnerek magánjogon alapuló, szabad akaratú érdekközössége*. Szervezeti felépítése megfelel a klasszikus eurorégiós követelményeknek. Az eurorégió *Tanácsa* az együttműködés legfőbb stratégiai döntéshozó szerve, összesen 40 főből álló testület, melybe mind a négy tag 10 személyt delegál. Az eurorégió *Elnökségének* négy tagja a Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala megyei elnökök és Burgenland tartományfőnök. A tényleges szakmai munka az eurorégió *Munkacsoportjaiban* folyik, amelyek szakmai feladatokat oldanak meg az együttműködés sajátos tevékenységi területein, és javaslatokat, ajánlásokat dolgoznak ki a Tanács számára. Az eurorégió *Titkársága* az adminisztratív szerv, a résztvevők által kinevezett négy titkár konzíliumból áll, akik párhuzamosan, alárendeltség nélkül dolgoznak, koordinálják az Eurorégió tevékenységét. Az Eurorégió székhelye a végrehajtó szervek székhelyével azonos, koordináló helye Eisenstadt. Az eurorégió saját önálló intézményéről tehát ebben az esetben sem beszélhetünk, ez az intézményi struktúra a határ két oldalán már meglévő szervezeteken keresztül működik.

Rechnitzer János értékelése alapján az osztrák-magyar térség szerepe felértékelődött a fejlesztéspolitika területén, és az eurorégió érdeme, hogy hatására modell-jelleggel a Phare CBC programokat is kiterjesztették Magyarország többi határ menti térségére, miközben annak lehettünk tanúi, hogy az együttműködési és támogatási rendszerekben *nagyobb súllyal jelentek meg osztrák érdekek*. Az intézményrendszerből is hiányoznak a közös kapcsolódási pontok, eltérőek a hatásköri jellemzők és a nincsenek közös érdekek. A jogi személyiség hiánya miatt az együttműködés nem alkalmas önálló forrásszerzésre, továbbá nem megfelelő sem az együttműködés szereplői, sem a lakosság felé irányuló kommunikáció. Így az eurorégió csak nevében tükrözi a nemes célt.⁴³⁵

⁴³⁵ Rechnitzer J. 2005, 23.

IV. 2. 1. 3. Az EGTC kialakításának lehetőségei, a továbbfejlesztés irányai

A 2007-2013 közötti költségvetési időszak vonatkozásában az EGTC nemzeti jogszabályt Ausztria jelenleg csak szövetségi szinten fogadta el a *2009. május 11-én kihirdetett EGTC szövetségi törvénnyel*.⁴³⁶ A szövetségi szintű szabályozás *magas szintű jogbiztonságot* nyújt, amit sajátossá tesz, és tovább fokoz a kétszintű jogalkotás. A törvény rendelkezik a szövetségi és tartományi szint közötti hatáskörmegosztás elemeiről, valamint szabályozza a szövetségi joghatóság alá tartozó tagok, és a Bund részvételét az együttműködési csoportosulásban.⁴³⁷

A *szövetségi törvény személyi hatályát* az 1. cikk határozza meg. Ennek alapján a *szövetségi jogszabály alkalmazandó* a tagság (jóváhagyás) tekintetében az osztrák nemzeti jog alapján létrejött EGTC esetén:

- maga a Bund (szövetség), valamint
- az EK-rendelet 3. cikk (1) bekezdésének d.) pontjában felsorolt (vagyis az egyéb, közbeszerzési eljárásra kötelezett) tagok esetében, amennyiben azok nem esnek tartományi joghatóság alá.⁴³⁸

Ugyanakkor az *eljáró hatóság minden esetben a végrehajtó hatalmi ág*, szövetségi szinten az a szövetségi miniszter, tartományi szinten pedig a tartományi miniszterelnök (Landeshauptmann).⁴³⁹

Az osztrák tartományok közül a magyar-osztrák EGTC együttműködésben alapvetően *Burgenland* lehet érintett, azonban vele együtt még több tartomány *nem készítette el tartományi EGTC végrehajtási jogszabályait*.⁴⁴⁰

⁴³⁶ Bundesgesetz über Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit – EVTZ-BG 210/ME XXIII. GP. Forrás: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/NationalProvisions/Pages/Adopted.aspx> (Letöltés: 2009. szeptember 10.)

⁴³⁷ Hegedűs D. 2009, 16-19.

⁴³⁸ Bundesgesetz über Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit – EVTZ-BG 210/ME XXIII. GP. 1. cikk

⁴³⁹ Bundesgesetz über Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit – EVTZ-BG 210/ME XXIII. GP. 2-3. cikk

⁴⁴⁰ Forrás: Régiók Bizottsága: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/NationalProvisions/Pages/Adopted.aspx> (Letöltés: 2009. szeptember 10.)

IV. 2. 2. Magyar-szlovák határtérség

IV. 2. 2. 1. Jogi-közigazgatási háttér

Szlovákiában a regionalizmus gondolata hosszú ideig hiányzott a fejlesztési elképzelésekből, jóllehet a középszint már a kora középkor óta meghatározó szerepet töltött be a politikában és az állami feladatok megvalósításában.⁴⁴¹ A szlovák állam alkotmányának alapvető rendelkezései között nem találunk a hatalom területi megosztásának modelljére történő utalást, nincs részletesen szabályozva a területi szerkezet, az állam térbeli hatalmi struktúrája nem stabil, formálódása nem mentes a konfliktusoktól.⁴⁴²

Csehország és Szlovákia szétválását követően a független Szlovákia történetének első tíz évét a *folyamatos közigazgatási átalakítások* jellemezték.⁴⁴³ A közigazgatási reform tényleges végrehajtásához vezető út 2000 áprilisában kezdődött el, amikor is a kormány elfogadta a közigazgatás modernizációjának és decentralizációjának tervét. Az elfogadott koncepció értelmében 2001 nyarán sor került a magasabb területi önkormányzatok létrehozásáról szóló 302/2001. Tt. sz. törvény elfogadására, amely az 1996-ban létrehozott *8 kerületes modell alapján* határozta meg a magasabb területi önkormányzatokat.⁴⁴⁴

A közigazgatási reform kulcsfontosságú elemeként – az 515/2003. Tt. számú törvény alapján – 2004. január 1-jén megszűntek az integrált államigazgatási feladatokat végző járási hivatalok, s a korábban működő 79 járási hivatal helyett 50 körzeti hivatal jött létre.⁴⁴⁵ Az újonnan alakult körzeti hivatalok a Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma felügyelete alá tartoznak, s tevékenységi területük az általános

⁴⁴¹ Józsa Z. 2006, 175.

⁴⁴² Pálné K. I. 2008, 82.

⁴⁴³ A települési önkormányzatokról szóló 369/1990. Tt. számú törvény elfogadásával a közigazgatáson belül az államigazgatás elvált a választott önkormányzattól, majd a 221/1996. Tt. számú törvény alapján az országot 8 államigazgatási középszintre és 79 járásra osztotta fel Szlovákiát. A járások területi és népességi mutatói szélsőségesen nagy eltéréseket mutatnak. A törvény alapján végrehajtott területi-közigazgatási elrendezés kedvezőtlenül érintette az ország nemzeti és etnikai kisebbségeinek térszerkezeti elrendeződését (elsősorban a magyar kisebbséget), mivel a jelentős kisebbségi lakosságú területi-közigazgatási egységek súlya csökkent, ugyanakkor az etnikailag túlnyomórészt szlovák jellegű területi-közigazgatási egységek súlya megnövekedett. Forrás: Szarka László: Közigazgatási reform és kisebbségi kérdés Kisebbségkutatás, 2001. 2. szám

⁴⁴⁴ Lelkes G. 2008, 31.

⁴⁴⁵ Józsa Z. 2004, 75-108.

belügyi jogkörök ellátása. A körzeti hivatalok élén előjárók állnak, akiket a kormány nevez ki, illetve vált le a belügyminiszter javaslata alapján. A *számottevő magyar kisebbséggel* rendelkező 16 dél-szlovákiai járás területét összesen 16 körzeti hivatal tevékenysége fedi le.⁴⁴⁶ A decentralizációs reformhoz finanszírozási reform is járul, melynek keretében a lényeges változások 2005. január 1-jétől léptek hatályba – ezek új finanszírozási kereteket biztosítottak az önkormányzatok számára.

Szlovákia településszerkezete hasonló sajátosságokat mutat a magyar viszonyokkal, közel háromezer LAU 2, és hetvenkilenc LAU 1 egységet határoztak meg az ország lokális szintjén,⁴⁴⁷ amelyek aktív szerepet töltenek be a határon átnyúló kapcsolatokban. (6. táblázat) A községi reform azonban még várat magára, megjegyzendő, hogy az aprófalvak összevonása különösen érzékenyen érintheti a kisebbségeket, akik etnikai aránya merőben megváltozhat egy népesebb településen belül.

IV. 2. 2. 2. Euroregionális együttműködés a magyar-szlovák határ mentén

A magyar-szlovák viszonylatban csak későn alakultak ki az igazi intézményes kapcsolatok. Az Európa Tanács Madridi Keretegyezményét és annak Kiegészítő Jegyzőkönyveit Szlovákia 2000-2001 folyamán hatályba léptette, és 2001-ben megszületett határ menti együttműködésre vonatkozó *kétoldalú államközi megállapodás*, amely a Madridi Keretegyezmény elveire épült. Ezt követően felgyorsult az együttműködések létrehozásának folyamata, és *napjainkra ezen a határszakaszon jelentek meg a legnagyobb számban eurorégió formációk*.

Az együttműködések a magyar-szlovák határszakaszon a továbbiakban nyugatról kelet felé haladva ismertetem. A térség legnyugatibb eurorégiós szerveződése a 2001 márciusában létrehozott *Hármas-Duna Vidék Eurorégió*, amely alapvetően területi szintű együttműködés Győr-Moson-Sopron megye és a Csallóköz-Mátyusföld Regionális Társulás (Dunaszerdahelyi, Galántai, Vágsellyei járás) részvételével, azonban jelentős munkát nem fejtett ki, eredményeket a mai napig nem ért el.

⁴⁴⁶ Lelkes G. 2008, 32-33.

⁴⁴⁷ Forrás: Eurostat, 2007; 2008. http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/statistical_regions_t1_en.html (Letöltés: 2009. november 20.)

Kelet felé haladva Komárom és Komarno városok önkormányzatának együttműködéséből kifejlődött egy szélesebb területi szintű együttműködés, amelynek az 1999-ben alakult *Vág-Duna-Ipoly* (továbbiakban: VDI) Eurorégió adott keretet. Az együttműködés tagjai Szlovákiából Nyitra megye, Magyarországról Komárom-Esztergom, Pest, Veszprém és Fejér megyék. Az eurorégió szervezeti felépítése az alábbiak szerint alakul. Az Elnökség a legfőbb ügydöntő és képviseleti szerv, a felek által delegált 3-3 tagból álló Elnökségi Csoportokból tevődik össze, a döntések konszenzussal születnek. Az eurorégió külső képviselését az elnök látja el. Minden Elnökségi Csoporthoz egy-egy Független Bizottság kapcsolódik véleményező, javaslattevő funkcióval, amelynek tagjai társadalmi, gazdasági, közigazgatási szakemberek. A projektek konkrét kidolgozásához, véleményezéséhez, fejlesztéséhez és koordinálásához ad hoc bizottságok és szakértők vehetők igénybe. A megszokott struktúrától kissé eltérő az Éleslátók Tanácsa, amely szervezeti egység az együttműködés céljainak hatékonyabb és harmonikusabb megvalósulása érdekében működik 12 nagy tapasztalattal rendelkező, köztisztviselőben álló taggal. Az eurorégió Titkársága állandó munkaszervezettel rendelkezik, amely ügyvezető titkárságként Komárom-Esztergom megyében működik. Magyar oldalon ezt a szerepet a VDI Eurorégió Fejlesztési Kht., illetve annak jogutódja tölti be, melynek székhelye Tatabánya. Jogállását tekintve az együttműködés önálló jogi személyiséggel nem rendelkezik, de az eurorégió munkaszervezetei mindkét országban magánjogi társasági jogi formában működnek.⁴⁴⁸

Később a VDI Eurorégió területén belül megszerveződött két olyan tipikusan kistérségi-lokális jellegű kooperáció, amely szintén eurorégióknak nevezi magát: a Duna Eurorégió, valamint az Ister-Granum Eurorégió. A Duna Eurorégió időközben megszűnt,⁴⁴⁹ míg az Ister-Granum Eurorégió EGTC-vé alakult át.

Az *Ister-Granum Eurorégió* 2004. december 1-jén jött létre, alapvetően kistérségi szinten. Az együttműködés tagjai szlovák részről a Déli Régió Településeinek Társulása, amely 53 települési önkormányzat társulását tömöríti, valamint magyar részről az Ister-Granum Eurorégió Társulás, amely 47 települési önkormányzatot fog össze. Az együttműködés hosszabb távú célja egy alulról építkező, és a két állam

⁴⁴⁸ A VDI Eurorégió 2008. január 1-je óta tényleges tevékenységet nem folytat.

⁴⁴⁹ A Duna Eurorégió 2003. február 20-án alakult meg. Az együttműködés alapvetően helyi szintű, településközi kapcsolatokra építve, a már több éve létező civil együttműködések magasabb szintre emelésének szándékával jött létre. Az eurorégió központja: Komárom-Esztergom megye, tagjai magyar részről Neszmély Község Önkormányzata, a Tatai Kistérségi Területfejlesztési Társulás és szlovák részről a Hídverő Társulás volt.

közigazgatási berendezkedésétől független intézményi forma kialakítása volt, ami alapvetően társadalmi kapcsolatokra építkezett. A munkaszervezet ebben az esetben is önálló kht. formában működött a 2008-ban történt EGTC-vé való átalakulásig.⁴⁵⁰

A magyar-szlovák határ két oldalán több éve együttműködő önkormányzatok, civil szervezetek és kistérségi társulások 1999 októberében Putnokon írtak alá egy szándéknyilatkozatot a *Sajó-Rima Eurorégió* létrehozásáról. Az együttműködés tagjai szlovák részről a Rimaszombati, Rőcei, Rozsnyói járások és a gömöri városok és községek társulásai (a szlovák vízgyűjtőn 279 település), továbbá magyar részről Borsod-Abaúj-Zemplén Megye Önkormányzata, az ózdi, kazincbarcikai, miskolci, és tiszaujvárosi kistérségi társulások (a magyar vízgyűjtőn 153 település). Ennek megfelelően a Sajó-Rima Eurorégió Határon Átnyúló Együttműködés magyar oldalon 2000. július 7-én alakult meg a nemzeti jogszabályoknak megfelelően egyesületi formában, amelyet kiemelkedően közhasznú szervezetként a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság vett nyilvántartásba. Ugyanakkor megalakult a szlovák oldalon is a Slané Rimavské Eurorégió (Sajó-Rima Unió), és a két szervezet megalakulását követően Együttműködési Megállapodást kötött, amellyel létrehozták a Sajó-Rima Eurorégiót 2000. október 10-én. Az eurorégió szervezeti struktúrája a klasszikus szervezeti felépítésnek megfelel, központja Rimaszombat.

Hasonló szervezeti alapokra épül az *Ipoly Eurorégió*, melynek határon átnyúló együttműködési szerződését 1999. szeptember 20-án írták alá Balassagyarmaton. Két szervezetet nevez meg a szerződés: Magyarországon az Ipoly Eurorégiót, amely egyesületi formában jött létre, és kistérségeket fed le, valamint Szlovákiában az Ipelsky Eurorégió, amely szintén kistérségi szintű egységekre épül. Ennek alapján 2002. október 2-án megalakították a két jogi személyiséggel bíró társaság határon átnyúló szövetségét, az Ipel'-Ipoly Euroregion nevű euroregionális szövetséget. Ezzel a struktúrával a két tagszervezet megmarad önállóan létező jogi személyiséggel bíró operatív munkaszervezetként, ugyanakkor együttműködésük révén megalkotnak egy új egységet, a közös euroregionális szövetséget. Ennek struktúrája megfelel a hagyományos szervezetnek annyi eltéréssel, hogy állandó Felügyelő-, valamint Etikai Bizottsággal és alkalmi jelleggel felállítható Jelölő és Mandátumvizsgáló Bizottsággal rendelkezik. Az eurorégió tagjai az együttműködés munkájába nem közvetlenül, hanem

⁴⁵⁰ Az együttműködés 2008. május 6-án EGTC-vé alakult. Lásd bővebben: Ocskay Gy. 2008.

az alapító szervezeteken keresztül kapcsolódhatnak be, amelynek központja Ipolyságon van, Balassagyarmaton kirendeltség működik.

Az előző mintáknak megfelelően jött létre a szintén kistérségi típusú együttműködési forma, a *Neogradiensis Eurorégió* a Szlovák Köztársaságban bejegyzett Region Neogradiensis és a Magyar Köztársaságban bejegyzett Neogradiensis Régió Egyesület szándéknyilatkozata alapján, amelyet a felek 1999 szeptemberében írtak alá országaik alkotmányának és hatályos jogrendjének tiszteletben tartása mellett. A két egyesület mint jogi személyiséggel bíró civil szervezet hozta létre az eurorégiót 2000. március 25-én. Nógrád megye partnerei a Nagykürtösi, Losonci és Poltári járások, így az eurorégió a történelmi Nógrád/Novohrad megye területére terjed ki.

A *Kassa-Miskolc Eurorégiót* 2000 májusában Kassa megye, Kassa város, Borsod-Abaúj-Zemplén megye és Miskolc város részvételével alakították meg. Az alapvetően testvérvárosi kapcsolatra épülő együttműködés elsősorban politikai-kulturális elemekből tevődik össze. Szervezete az eurorégió klasszikus felépítését követi, annyi eltéréssel, hogy alapító dokumentuma külön rendelkezik állandó – Pénzügyi Felügyelő Bizottság – és időleges bizottságokról. Az együttműködés a hatékonyabb operatív működés érdekében 2001-ben létrehozta a Miskolc-Kassa Régióért Kht.-t, mint munkaszervezetet, amely jogi személyiséggel bír, és közérdekű szolgáltatásokat valósít meg.

A magyar-szlovák határregió legkeletibb részén 2004. április 23-án létrehozták a *Zemplén Eurorégiót* az egykori történelmi Zemplén Vármegye területén. Az együttműködés résztvevői szlovák mikrorégiók és magyar határ menti kistérségek, városok, térség-, terület- és gazdaságfejlesztési szervezetek. Az eurorégió az Ipoly Eurorégióhoz hasonlóan szövetségi formában működik, és az operatív feladatok ellátására két „tükrös” munkaszervezetet hozott létre: magyar oldalról a Zempléni Regionális Vállalkozásfejlesztési Alapítványt, szlovák oldalról a Királyhelmeci Regionális Fejlesztési Ügynökséget. A szervezeti felépítés egyéb vonatkozásban a klasszikus eurorégió szervezeti felépítését követi.

Az intézményesült struktúrák kialakítására és a kooperációk működésére nagy hatással van a közös érdekeltség megléte vagy hiánya. Azok az együttműködések vannak előnyösebb helyzetben, amelyek *közös történelmi tradíciókra, régóta működő településközi kapcsolatokra építenek*, ezáltal képesek valódi tartalommal megtölteni az életre hívott intézményi kereteket. Nagyon fontos volna, hogy a magyar-szlovák határvidéken tiszta viszonyok alakuljanak ki, világos feladat- és felelősség-

meghatározásokkal, hiszen – jóllehet ezzel csorbul a *bottom-up elv alkalmazása* – a jelenlegi párhuzamosságok, átfedések lehetetlenné teszik a mégoly pozitív szándékok érvényesülését is.

Nyugat-Európában is megfigyelhető helyenként átfedés a határon átnyúló területi együttműködések között, a magyar-szlovák határszakaszon azonban teljesen *áttekinthetetlen struktúrák* jöttek létre, melyekben nemcsak az egyes eurorégiók területe között figyelhető meg gyakran többszörös átfedés, hanem a résztvevő felek közötti *funkciómegosztás is rendkívül áttekinthetetlen* képet mutat.

A legfeltűnőbb párhuzamosság Borsod-Abaúj-Zemplén megye aktív részvételében mutatható ki, amely a Kárpátokon Eurorégióon kívül a Kassa-Miskolc és a Sajó-Rima, illetve a Zemplén Eurorégió létrehozásánál is közreműködött. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a megye a saját eurorégióján kívül három további működését is támogatja (háromszoros átfedések), jóllehet ugyanazon térség fejlesztési céljaihoz, és ugyanazon pénzalapokhoz férhet hozzá az összes szereplő. Ilyen párhuzamosság okozott problémát a Vág-Duna-Ipoly Eurorégió esetében is, amelynek területén két kistérségi-lokális jellegű kooperáció is megalakult, amelyek közül a Duna Eurorégió időközben megszűnt, miközben az Ister-Granum Eurorégió EGTC-vé alakult át.

Megfigyelhető hiányosság az is, hogy a *megalapított eurorégiók egy-egy fejlesztési témára koncentrálnak*, gyakran hiányzik a fejlesztési program vertikális és horizontális elmélyítése, az integrált területfejlesztés.⁴⁵¹ A közös programok a határ mindkét oldalán külön-külön készülő fejlesztési tervekből állnak össze. Ezek gyakran a partnerek saját országainak fejlesztési terveihez igazodnak, annak forrásait hívják segítségül, így a határtérség nem képes egységesen, közös célokkal és eredményekkel fellépni.⁴⁵²

⁴⁵¹ Ocskay Gy. – Jankay N. – Eck A. 2007, 30-38.

⁴⁵² Hardi T. 2004, 56-59.

IV. 2. 2. 3. Az EGTC kialakításának lehetőségei, a továbbfejlesztés irányai

Az EGTC-re vonatkozó nemzeti végrehajtási jogszabályt Szlovákia 2008. februárjában fogadta el⁴⁵³ a Szlovák Nemzeti Tanács által megalkotott törvénnyel, amely a jogszabályi hierarchiában elfoglalt pozíciója okán viszonylag *magas jogbiztonságot garantál*. A szlovák EGTC törvény az egyik legrészletesebben kidolgozott, a magyar törvénnyel több kényes ponton is – mint pl. a tagi felelősség jellege vagy a vállalkozási tevékenység engedélyezése – teljes kompatibilitást mutató jogszabály.⁴⁵⁴

Szlovákia területén bejegyzett EGTC-ben a törvény alapján:

- a Szlovák Köztársaság,
- község (obec),
- a 1082/2006/EK rendelet 3. cikk (1) d) pontjában meghatározott egyéb, Szlovákiában bejegyzett – közbeszerzési eljárásra kötelezett – jogi személy, vagy ezen szervek egyesületei

válhatnak az EGTC tagjává.⁴⁵⁵ Az EGTC-ben való tagság vonatkozásában a szlovák törvény nyújtja az egyik *legrészletesebb szabályozást az állami részvétel lehetőségéről*.⁴⁵⁶ A szubnacionális szintű együttműködés szempontjából lényeges elem, hogy a községek és a magasabb területi egységek részvételéről képviselő testületük dönt.⁴⁵⁷

Az európai területi együttműködési csoportosulások esetében *az eljáró hatóság* a Szlovák Köztársaság Építésügyi és Regionális Fejlesztési Minisztériuma, vagyis a *végrehajtó hatalmi ág* szerve.⁴⁵⁸

⁴⁵³ ACT of 15 February 2008 on a European grouping of territorial cooperation and on the amendment of Act No 540/2001 Coll. on state statistics, as amended.
Forrás: [http://www.otm.gov.hu/web/egtc.nsf/0/04BAC554176EB8E3C125765D0028418D/\\$FILE/EGTC-SK.pdf?OpenElement](http://www.otm.gov.hu/web/egtc.nsf/0/04BAC554176EB8E3C125765D0028418D/$FILE/EGTC-SK.pdf?OpenElement) (Letöltés: 2009. november 10.)

⁴⁵⁴ Hegedűs D. 2009, 32-37.

⁴⁵⁵ ACT of 15 February 2008 on a European grouping of territorial cooperation and on the amendment of Act No 540/2001 Coll. on state statistics, as amended. 3. cikk (2) bekezdés

⁴⁵⁶ ACT of 15 February 2008 on a European grouping of territorial cooperation and on the amendment of Act No 540/2001 Coll. on state statistics, as amended. 3. cikk (3) bekezdés

⁴⁵⁷ ACT of 15 February 2008 on a European grouping of territorial cooperation and on the amendment of Act No 540/2001 Coll. on state statistics, as amended. 3. cikk (4) bekezdés

⁴⁵⁸ ACT of 15 February 2008 on a European grouping of territorial cooperation and on the amendment of Act No 540/2001 Coll. on state statistics, as amended. 4-8. cikk

Szlovák jog alapján 2008 szeptemberében alakult meg és 2009 márciusában került bejegyzésre a *Karszt–Bódva EGTC*, amelynek tagjai szlovák és magyar helyi önkormányzatok, valamint a Karszt Nemzeti Park szlovák részről, és az Aggteleki Nemzeti Park magyar részről. Az EGTC célja az együttműködés és a harmonikus fejlődés támogatása a határ menti területek közötti gazdasági és társadalmi kohézió megerősítése révén.⁴⁵⁹

Szintén szlovák jog alapján, szlovák székhellyel szerveződik 2008 ősze óta az *Abaúj–Abaújban EGTC és a Bodroghöz EGTC*, amelyek szintén településközi kapcsolatokat fognak össze. Az EGTC-k bejegyzése folyamatban van, céljaikban erős hangsúlyt kap a térségi kohézió. (3. melléklet)

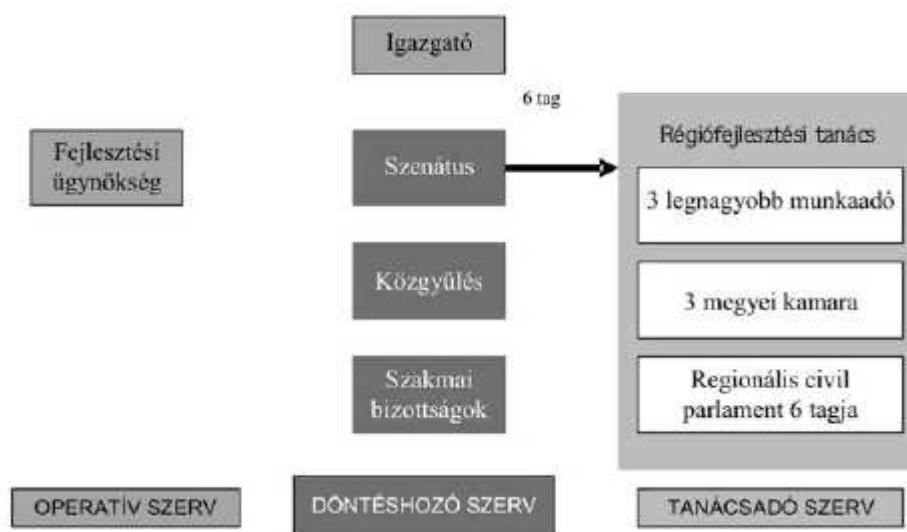
A magyar-szlovák határ régió *példaértékű együttműködése a magyarországi székhelyű, így magyar joghatóság alatt működő Ister-Granum EGTC*, amelyet 2008. május 6-án, Magyarországon elsőként, az Európai Unióban másodikként 47 magyarországi és 39 szlovákiai önkormányzat hozott létre.⁴⁶⁰ Az EGTC adminisztratív feladatait továbbra is a már korábban létrejött Ister–Granum Eurorégió Ügynöksége látja el. Maga az eurorégió elnevezés megmarad, de csak földrajzi értelemben, a térségfejlesztési intézmények az új EGTC keretein belül működnek tovább. 2008. november 12-én a Fővárosi Bíróság EGTC-t bejegyző határozata jogerőssé vált, az új szervezet ezzel jogilag is megkezdheti működését.⁴⁶¹ Az Ister–Granum EGTC jogi és szervezeti kereteiről a 4. ábra és a 4. számú melléklet nyújt áttekintést.

⁴⁵⁹ Forrás: Régiók Bizottsága. <http://portal.cor.europa.eu/egtc/enUS/Projects/already/Pages/KarstBodva.aspx> (Letöltés: 2009. november 20.)

⁴⁶⁰ INTERACT Handbook 2008, 71-74.

⁴⁶¹ Forrás: Régiók Bizottsága, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/enUS/Projects/already/Pages/IsterGranum.aspx> (Letöltés: 2009. november 20.)

4. ábra. Az Ister-Granum EGTC szervezete



Forrás: Európai Tükör 2008, 7-8. 125.

Az Ister-Granum EGTC mellett 2007 januárjában Fehérgyarmaton új együttműködés alakult meg *Ung–Tisza–Túr–Sajó Európai Területi Csoportosulás* névvel. Négy ország kistérségeinek kezdeményezésére a közös határon átnyúló fejlesztési régió célja *Magyarország, Románia, Szlovákia és Ukrajna határ menti területeinek összehangolt fejlesztése.*⁴⁶² Az új együttműködés az EGTC rendeletnek megfelelően, önálló jogi személyiség létrehozását tűzte ki célul. Az európai területi csoportosulás létrehozását azonban késleltette, hogy Románia a rendelet alkalmazásához szükséges nemzeti jogszabályt lassan alkotta meg, valamint Ukrajna nem EU-tag, így együttműködési megállapodás megkötésére van szükség a szomszédos EU-tagállamokkal.⁴⁶³ Az együttműködés jelenleg jóváhagyási eljárás alatt áll, melyben magyar joghatóság alatt, a fenti problémák kiküszöbölésére alapítóként csupán három magyar és két szlovák önkormányzat szerepel.⁴⁶⁴ (3. melléklet).

⁴⁶² EGTC Handbook 2009, 75-83.

⁴⁶³ A Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma a magyar–ukrán viszonyban az alábbi jogszabályt tekinti együttműködési megállapodásnak: 68/1999.(V.21.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a határon átnyúló együttműködésről szóló, Budapesten, 1997. november 11-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről.

⁴⁶⁴ Forrás: Önkormányzati Minisztérium. <http://www.otm.gov.hu/web/egtc.nsf/hazai-egtc?OpenView&Start=1&Expand=2>.

IV. 2. 3. Magyar-román határ határtérség

IV. 2. 3. 1. Jogi-közigazgatási háttér

Románia a keleti bővítés második hullámában, 2007. január 1-jén vált az Európai Unió tagjává. A román regionális intézményrendszer kialakításában érzékelhető legerőteljesebben a háttér közigazgatás felkészületlensége nemcsak strukturális, hanem tartalmi értelemben is. A rendszerváltás után született közigazgatási törvény sem a közigazgatás szerkezetét, sem a tartalmát nem alakította át érdemben.⁴⁶⁵

A regionális átalakulás Romániában 1998-99 között zajlott le. Ennek során *nyolc fejlesztési régió* jött létre, megyék csoportjaiból, a megyei tanácsok közötti egyezmény alapján, amelyhez demokratikus elemként a helyi tanácsok beleegyezése is szükséges volt. Ezek a fejlesztési régiók – a magyarországihoz hasonlóan – az Európai Unióban használt statisztikai felosztás NUTS 2 szintjének felelnek meg. A közigazgatás *alapszintjét a községek és városok alkotják (közel azonos számban a magyar LAU 2 szinttel, 3174), míg a közigazgatási középszinten a megyék helyezkednek el.* (6. táblázat) A kormány minden megyébe és Bukarest municípiumba prefektust nevez ki, aki helyi viszonylatban a kormány képviselője. A prefektusi tisztség eredetileg politikai funkció volt, de az utóbbi évek közigazgatási reformjainak köszönhetően a prefektus főköztisztviselő, és nem lehet politikai párt tagja.⁴⁶⁶

Románia az Európa Tanács dokumentumai közül a *Helyi Önkormányzati Chartát és a Madridi Keretegyezményt léptette hatályba*, amelynek első két Kiegészítő Jegyzőkönyvét ugyan aláírta, de a ratifikációs folyamat elmaradt. Tekintettel arra, hogy a Madridi Keretegyezményhez Románia megszorító fenntartást fűzött, miszerint a helyi és regionális szintű együttműködések szigorúan a szomszédos megyékre korlátozódnak, ezzel kizárták a távolabbi, az ország belső megyéinek együttműködését. Ezt a joghézagot két megoldással lehet orvosolni:

- Kívánatos lenne egy *magyar-román bilaterális államközi megállapodás* megkötése a Madridi Keretegyezmény minta megállapodásainak alapul vételével (hasonlóan az Ukrajnával és Szlovákiával már létező

⁴⁶⁵ Pálné K. I. 2005, 31.

⁴⁶⁶ Veress E. 2007, 528-531.

megállapodásokhoz), amelyben a megyék együttműködésének lehetőségét tágabb földrajzi keretekben is lehetővé teszik.

- Illetve a Románia által aláírt első, de különösképpen a *Második Kiegészítő Jegyzőkönyv* hatályba léptetése lenne időszerű, amely szintén biztosítaná a nem határos területek területközi együttműködését is, ezzel feloldaná a Madridi Keretegyezményhez fűzött fenntartás megszorító jellegét. Csupán érdekességgént jegyzem meg ebben a tekintetben, hogy a Madridi Keretegyezmény aláírására 1996-ban, a területközi együttműködést biztosító második Kiegészítő Jegyzőkönyv aláírására pedig 1998-ban került sor, miközben a megszorító fenntartás deklarálása 2003-ban, a Keretegyezmény hatályba léptetése során történt, miközben a Kiegészítő Jegyzőkönyvek a mai napig nem lépetek hatályba.

Ezek a megoldások fontos kisebbségpolitikai hozzáadott értéket jelentenének a magyar-román kapcsolatokban, tekintettel a *jelentős számú magyar kisebbséget* tömörítő, közös határral nem rendelkező megyék (Hargita, Kovászna és Maros megyék) anyaországgal való kapcsolattartása szempontjából.

Ugyanakkor a területközi együttműködés kereteinek biztosításához, valamint a helyi és területi hatóságok kompetenciáinak megerősítéséhez Magyarország részéről is elengedhetetlen feltétel lenne a Kiegészítő Jegyzőkönyvek aláírása és ratifikálása.

IV. 2. 3. 2. Euroregionális együttműködés a magyar-román határ mentén

A magyar-román határ mentén szintén *későn indultak meg a kétoldalú szubnacionális szintű kapcsolatok*, és a mai napig nem is mélyültek el.

A *Bihar-Bihor Eurorégió* megalakítása 2001 áprilisában magyarországi és romániai állami és civil szervezetek, önkormányzatok, valamint kistérségi társulások szándéknyilatkozatával indult, és 2002-ben jött létre. Az alapszabály szerint a szervezet nyitott, tagja lehet bármely önkormányzat, önkormányzatok társulása, civil szervezet, illetve egyéb jogi személy, azonban az együttműködés ebben az esetben sem éri el az euroregionális státuszt. Az alapszabály rendelkezései azt is megerősítik, hogy ez a lokális típusú, határ menti együttműködésre építő euroregionális modell erőteljesebben

támogatja a közvetlen kétoldalú kapcsolatokat, eleve kisebb térségben gondolkodva, zártabban közvetíti a régió területi összefüggéseit. Ez minden tekintetben mozgékonyabb, operatívabb, a kölcsönösséget jobban érvényesítő modell, amely hatékony intézményi és szervezeti keretűl szolgálhat a magyar-román kapcsolatoknak.

Egy másik szervezet, a *Hajdú-Bihar-Bihar Eurorégió* megalakításának jelentősebb történelmi előzményei vannak, a részt vevő két megye közötti kapcsolat több évtizedes múltra tekint vissza. 2002. október 11-én Nagyváradon írták alá az Együttműködési Megállapodást a magyar Hajdú-Bihar megye (később csatlakozott, így alapítói jogokkal rendelkező Debrecen Megyei Jogú Város) és a román Bihar megye (később csatlakozott, így alapítói jogokkal rendelkező Nagyvárad) között, majd 2003-ra kialakult az eurorégió szervezete. Jogállását tekintve önkéntes együttműködésen alapuló, nyitott határ menti szerveződés, nem önálló jogi személy.

Ugyanakkor a *Kárpátok Eurorégió*⁴⁶⁷ hatalmas szervezetére reagálva 2000. október 6-án alakult meg az Interregio területi szintű együttműködés, Kárpátalja megye (Ukrajna), Szatmár megye (Románia) és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye (Magyarország) részvételével. Az Interregionak nincs sem jogi személyisége, sem intézményi kerete, valójában csak használja az eurorégió nevet, projektszintű megállapodások működtetik. A közös projektek és programok elkészítése céljából az egyes résztvevők munkacsoportokat hoznak létre, és a tevékenység koordinálására a felek saját megbízottat neveznek ki. A munkacsoportok által elkészített projekteket a résztvevő önkormányzatok vezetőinek értekezletén tárgyalják meg és fogadják el. Az Interregio működése a partnerség elvén alapul, csak akkor fejt ki tevékenységet, ha szükség van rá, nem a fentről meghatározott program mozgatja, hanem az alulról jövő probléma. Ugyanakkor az együttműködést jelentősen nehezíti a három ország eltérő jogi és politikai berendezkedése.

Románia részt vesz továbbá egy háromoldalú magyar-román-szerb együttműködésben is. A hármashatár térség legfőbb szerveződése a *Duna-Körös-Maros-Tisza (továbbiakban: DKMT) Eurorégió* 1997 novemberében alakult meg, négy magyar, négy román megye és a szerbiai Vajdaság autonóm tartomány részvételével.

⁴⁶⁷ Lásd bővebben: IV. 2. 7. 2. fejezet

Az eurorégió intézményesülési folyamatát hosszas előkészítő munka eredményeképpen létrejött kétoldalú együttműködési megállapodásokok előzték meg.⁴⁶⁸

Az együttműködés 2003-ban szervezeti reformon ment keresztül, melynek eredményeképp a klasszikus euroregionális struktúra mellett a szervezetrendszer része lett a Koordinációs Bizottság, amely a döntés-előkészítés hatékonyságának biztosítása és a DKMT működésének segítése érdekében létrehozott 3 fős szerv. A jogi személyiséggel bíró munkaszervezet, a DKMT Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Kht. feladata lett a közös fejlesztési programok előkészítése és menedzselése. *A struktúra lényege a jogi személyiségű gazdasági társaság és a regionális együttműködés politikai szervezetének szétválasztása.* A reformok által és az új struktúra révén kétszereplőssé vált az eurorégió: egy nyitott konzultatív politikai fórum, és egy bejegyzett jogi-gazdasági státuszú operatív jellegű munkaszervezet működik egymás mellett. A munkaszervezet egy zárt társaság, melynek alapítói az eurorégiót 1997-ben létrehozó közhatalmi szervezetek. Az alapítók a taggyűlésen keresztül érvényesítik alapítói jogait, s hozzák meg döntéseiket azokról a fejlesztési elképzeléseikről, melyek végrehajtásához a munkaszervezet alkalmas szereplőnek látszik.

Ennek ellenére a *DKMT Eurorégió működése akadozik*, a szervezeti reform ellenére is gátolják az együttműködést az *eltérő politikai rendszerek és közigazgatási kompetenciák*. Ugyanakkor az együttműködés által kitűzött célok megfelelő tartalmat tudnánk biztosítani az együttműködésnek, de a résztvevők nem használják ki a hármashatár jellegéből fakadó előnyöket.

Majoros András felhívja a figyelmet arra a tendenciára, hogy a magyarországi érdekek folyamatosan szorulnak ki a DKMT együttműködésből, mivel annak súlypontja a román-szerb relációra helyeződik át. Ennek oka az eltérő gazdaságfejlesztési elképzelésekben és törekvésekben, valamint a – kül- és fejlesztéspolitikai szempontból értelmetlen – belpolitikai csatározásokban keresendő.⁴⁶⁹

⁴⁶⁸ A megállapodások Temes és Csongrád, valamint Arad és Békés megyék között 1992-ben; Arad, Temes, Bács-Kiskun, Békés, Csongrád, Jász-Nagykun-Szolnok megyék és a Vajdaság között 1994-ben jöttek létre; majd 1997-ben alakult meg az eurorégió. Később Jász-Nagykun Szolnok megye 2003-ban, és Békés megye 2007-ben kivált az együttműködésből.

⁴⁶⁹ Majoros A. 2009, 98.

IV. 2. 3. 3. Az EGTC kialakításának lehetőségei, a továbbfejlesztés irányai

Románia 2007. november 13-án fogadta el az EGTC nemzeti végrehajtási jogszabályt.⁴⁷⁰ Az EGTC tagjai Románia, vagy más uniós tagállamok központi, területi közigazgatási egységei, egyéb közjogi entitások, valamint ezek társulásai lehetnek.⁴⁷¹ Ugyanitt a jogszabály az együttműködés célját leszűkíti a gazdasági és társadalmi kohézió elősegítésére. A romániai székhelyű EGTC esetében az *illetékes hatóság* – a szlovákiai szabályozáshoz hasonlóan – szintén a *végrehajtó hatalmi ágból* kerül ki, nevezetesen a Fejlesztési, Közmunkaügyi és Lakásügyi Minisztérium. Ugyanakkor pozitív elem, hogy a román jogszabály kifejezetten nevesíti a minisztérium, mint eljáró hatóság döntésével szembeni *közigazgatási bírói jogorvoslat* lehetőségét.⁴⁷²

Magyar szempontból megszorító rendelkezést tartalmaz a jogszabály abban a tekintetben, hogy *nem engedi meg a tagok felelősségének korlátozását*, azokat vagyoni hozzájárulásuk mértékében korlátlan felelősség terheli.⁴⁷³ Ez azt eredményezi, hogy a magyar önkormányzatok – amelyek csak korlátozott felelősségvállalást tehetnek – nem vehetnek részt romániai székhellyel rendelkező együttműködésben, miközben magyar székhellyel bíró EGTC esetében pedig eléggé aszimmetrikus helyzetet eredményezhet ez a szabályozás.

A térségben működő Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió nehézkes szervezetére reagálva 2009. december 10-én indultak meg a Banat-Triplex-Confinium Korlátolt Felelősségű EGTC létrehozására irányuló folyamatok, amely a magyar nemzeti EGTC jogszabály alapján kerülne bejegyzésre.⁴⁷⁴

⁴⁷⁰ Emergency Ordinance regarding the European Groupins of Territorial Cooperation. Official Journal of Romania. Part. 1. No. 769/13. XI. 2007.

Forrás: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/NationalProvisions/Pages/Adopted.aspx> (Letöltés: 2009. szeptember 10.)

⁴⁷¹ Emergency Ordinance regarding the European Groupins of Territorial Cooperation. Official Journal of Romania. Part. 1. No. 769/13. XI. 2007. 1. cikk (2) bekezdés

Hegedűs Dániel rámutat, hogy a jogszabály hivatalos angol fordítása nem megfelelő, ugyanis eszerint a 2. cikk (4) bekezdése szerint nem uniós tag harmadik országok is tagjai lehetnének az EGTC-nek. Ez azonban nyilvánvaló módon ellentétes lenne az EGTC rendelet Preambulumának (16) bekezdésével. (Forrás: Hegedűs D. 2009, 27.)

⁴⁷² Emergency Ordinance regarding the European Groupins of Territorial Cooperation. Official Journal of Romania. Part. 1. No. 769/13. XI. 2007. 7. cikk (5) bekezdés

⁴⁷³ Emergency Ordinance regarding the European Groupins of Territorial Cooperation. Official Journal of Romania. Part. 1. No. 769/13. XI. 2007. 14. cikk (3) bekezdés

⁴⁷⁴ Lásd bővebben: IV. 2. 6. 3. fejezet

IV. 2. 4. Magyar-szlovén határtérség

IV. 2. 4. 1. Jogi-közigazgatási háttér

Jugoszlávia felbomlását követően, a függetlenné vált Szlovénia alkotmányát 1991-ben fogadták el. Az alkotmány 9. cikkében rögzíti a helyi önkormányzatiság biztosítását az államszerkezetben, majd önálló fejezetet szentel a helyi önkormányzatoknak, hangsúlyozva azok alkotmányos jogállását. Bár a szlovén önkormányzati rendszer egyfokozatú, az alkotmány biztosítja a területi középszint kiépítését a 143. cikkben, amely lehetővé teszi a községek számára önálló döntés alapján, hogy nagyobb önkormányzati közösségekbe vagy régiókba társuljanak, a szélesebb érdekű helyi ügyek ellátása céljából.⁴⁷⁵

Szlovénia Magyarországgal egyidőben csatlakozott az Európai Unióhoz, amely folyamat során Szlovéniában is felerősödtek a reform elképzelések a regionalizáció folyamatáról, azonban jelenleg a közigazgatás rendszere még centralizált sajátosságokat mutat. Közigazgatási beosztását tekintve jelenleg két NUTS 2 szintű régióra és 12 járásra tagolódik. Helyi szinten községek (58) jelennek meg, amelyek területéhez egy vagy több település (210) tartozik.⁴⁷⁶ (6. táblázat)

Szlovénia az Európa Tanács valamennyi, határon átnyúló együttműködésre vonatkozó joganyagát átvette, sőt Magyarország szomszédai közül elsőként és eddig egyedülként írta alá a Madridi Keretegyezmény Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvét.

IV. 2. 4. 2. Euroregionális együttműködés a magyar-szlovén határ mentén

Ebben a térségben 2000 szeptemberében született egy szándéknyilatkozat Nagykanizsán a *Dráva-Mura Eurorégió* életre hívásáról, majd 2001. szeptember 14-én aláírták a Dráva-Mura Eurorégió Keretszerződését, melyben megfogalmazták a határ menti együttműködés céljait. Később jogi státuszt szerezvén az együttműködésnek,

⁴⁷⁵ Pálné K. I. 2008, 83.

⁴⁷⁶ Forrás: Eurostat, 2007; 2008. http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/statistical_regions_t1_en.html (Letöltés: 2009. november 20.)

2002. május 2-án létrehozták annak munkaszervezetét, a Dráva-Mura Eurorégió Közhasznú Társaságot. Az együttműködés jövője ennek ellenére bizonytalan, jelenleg nem működőképes.

2006 szeptemberében Lenti város önkormányzata, valamint Lendva község önkormányzata között jött létre egy megállapodás a *Murania Eurorégió* létrehozásáról. Az együttműködés célja a közös kulturális, kereskedelmi, idegenforgalmi, sport, és környezetvédelmi programok fejlesztése, valamint a közös fejlesztések európai uniós és nemzeti pályázatok útján történő megvalósítása. Ennek érdekében az együttműködés hosszabb távú célja a projekt alapú, tükör-programok⁴⁷⁷ helyett az európai területi együttműködési csoportosulás intézményesült formájának létrehozása. Az együttműködés elmélyítése érdekében Lenti város önkormányzata külön-külön testvérvárosi megállapodást kötött Capannori (Olaszország), valamint Bad Radkersburg (Ausztria), Muraszterdahely (Horvátország), valamint Lendva önkormányzataival a közös programok és feladatok szervezésére és ellátására, valamint a kölcsönös tájékoztatás és információáramlás biztosítása céljából.

A magyar-szlovén határtérség együttműködései általánosságban fejletlenek, nagyon kezdetleges stádiumban vannak, nem teljesítik az euroregionális együttműködések kritériumait. Ezen a határszakaszon inkább a nagyregionális, munkaközösség jellegű együttműködéseknek (*Alpok-Adria Munkaközösség*, *Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés*) van jövője. A határtérség kohéziója meglehetősen gyenge, mivel a két délszláv államot érdeklődése, irányultsága inkább Ausztriához köti, kevésbé a magyar területekhez.

IV. 2. 4. 3. Az EGTC kialakításának lehetőségei, a továbbfejlesztés irányai

Szlovénia viszonylag későn, 2008. március 20-án fogadta el az EGTC rendelet végrehajtásáról szóló nemzeti jogszabályt,⁴⁷⁸ ugyanakkor az EGTC kialakítására

⁴⁷⁷ Az alábbi együttműködési programok valósultak meg a felek között:

- „Kistérségi Fejlesztési Ügynökség Lentiben” 2006. szeptember 13., valamint
- „MURÁNIA Idegenforgalmi Övezet” 2007. szeptember 21.

⁴⁷⁸ Na podlagi sedmega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo) izdaja Vlada Republike Slovenije. Uredbo o ustanavljanju evropskega združenja za teritorialno sodelovanje. St. 00701-8/2008/8. A jogszabály jelenleg csak szlovén nyelven hozzáférhető. A Régiók Bizottsága hivatalos nyilvántartásában sem áll rendelkezésre angol nyelvű fordítás. Forrás: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/NationalProvisions/Pages/Adopted.aspx> (Letöltés: 2010. március 30.)

irányuló szándék szlovák részről is megfogalmazódott az Alpok-Adria Munkaközösség EGTC-vé alakulása során.⁴⁷⁹

IV. 2. 5. A magyar-horvát határtérség

IV. 2. 5. 1. Jogi-közigazgatási háttér

A Horvát Köztársaság a függetlenné válása óta végzi a területi-közigazgatási szerkezete átalakítását, ami a mai napig tart. Viszonylag rövid idő alatt, az első tíz évben kiépült a helyi és területi önkormányzás működésének törvényi háttere, azonban a központi kormányzattól való függés sokáig megmaradt, a centralizált hagyományokból eredően. Horvátország esetében a helyzetet tovább nehezítette a délszláv válság, és a demokratikus rendszer kiforratlansága, így áttörés csak a 2000-es politikai változásokat követően következett be.

A 2000. novemberében történt alkotmánymódosítás fordulópontot jelentett a *közigazgatási reformfolyamatban*, melynek során kiszélesítették a helyi önkormányzatok kompetenciáit, és biztosították azok pénzügyi támogatását a kormányzat részéről, illetve előirányozták a régiók kialakítását.⁴⁸⁰ A szubnacionális szintek működésének törvényi szabályozását azonban csak később, több fordulóban alakították ki. Horvátország 1997-ben ratifikálta a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját, és ezzel egyidejűleg törvényi szabályozással az ország területét zsupánságokra (megye), opcinákra és városokra tagolták.⁴⁸¹ Az ország jelenleg területi szinten 20 zsupánságra (megye) és Zágráb zsupáni jogú városra tagolódik, így összesen 21 területi önkormányzat működik.⁴⁸² (6. táblázat)

A területi, statisztikai régiók kialakítása Horvátországban is hasonló nehézségekbe ütközik, mint a térség többi rendszerváltó államában, egyrészt a struktúráról való idegenkedés, másrészt felmerül az a félelem, hogy a régiók kialakítása

⁴⁷⁹ Lásd bővebben: IV. 2. 5. 2. fejezet

⁴⁸⁰ A Horvát Köztársaság Alkotmánya VI. fejezet 128-131. cikk

⁴⁸¹ Lásd bővebben: Lőrinczné B. E. 2008, 134.

⁴⁸² Forrás: Eurostat, 2007; 2008. http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/statistical_regions_t1_en.html (Letöltés: 2009. november 20.)

a megyék elsorvadásához vezethet. Az uniós csatlakozás közeledtével azonban egyre sürgetőbbé válik a NUTS 2. szintek kialakítása, melyre a *Stabilizációs és Társulási Megállapodás*⁴⁸³ is kötelezi az országot.⁴⁸⁴ A folyamat elindult, azonban a bizonytalanságot jól mutatja, hogy jelenleg több javaslat is van a kialakításra vonatkozóan.⁴⁸⁵

Az Európa Tanács határon átnyúló együttműködésekre vonatkozó Madridi Keretegyezmény 2003 óta hatályos Horvátországban, azonban Magyarország és Szerbia mellett Horvátország nem írta alá a Keretegyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyveit.

IV. 2. 5. 2. Euroregionális együttműködés a magyar-horvát határ mentén

Minden határtérségünk közül *politikailag talán a leginkább terhelt határtérség* a délnyugati hármashatár terület volt, melynek legkiterjedtebb határon átnyúló együttműködése a *Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés*, jogállását tekintve területi önkormányzati egységek nemzetközi önkéntes szervezete. Az eurorégió 1998. november 28-án alakult meg Pécsen a magyar, horvát, bosznia-hercegovinai megyék, kantonok, járások, települési önkormányzatok, kamarai szervezetek részvételével.

2005. január 24-től új alapszabály szerint működik a szervezet, amely az eurorégiók felépítését követi, annyi eltéréssel, hogy a szervezetnek nincs közös irodája. A titkárság egy közös adminisztratív, technikai, és szakértői hivatal, amely három nemzeti irodában van felállítva: eszéki, pécsi, tuzlai székhellyel, vezetője mindig az elnöki tisztséget adó ország titkára. A közös iroda hiánya, a nagy területi kiterjedés, a szereplők vegyes köre mind arra utalnak, hogy itt sem beszélhetünk valódi euroregionális szervezetről, sokkal inkább megközelíti egy országokat átívelő munkaközösséghez hasonló nagyregionális együttműködés státuszát. A kooperáción

⁴⁸³ 2005/40/EC, Euratom Council and Commission Decision of 13 December 2004 concerning the conclusion of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part OJ L 026 01.28.2005.

⁴⁸⁴ Stabilitási Paktum 70. cikk 7. bekezdés b) pont

„Within three years from the entry into force of this Agreement, Croatia shall submit to the Commission of the European Communities its GDP per capita figures harmonised at NUTS II level.”

Forrás: Európai Bizottság. http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/croatia/index_en.htm (Letöltés: 2009. szeptember 10.)

⁴⁸⁵ Lőrinczné B. E. 2008, 139-143.

belül ugyanakkor lehetőség nyílik határon átnyúló nagyobb, transznacionális, illetve a közvetlen határ menti és interregionális együttműködések megvalósítására is.⁴⁸⁶

A térségben 2004. október 2-án alakult meg a *Mura-Dráva Eurorégió*, amely magyar részről Zala és Somogy megye, illetve a horvát Muraköz megye részvételével működik a történelmi Zala megye területén. Jogállását tekintve megyék, illetve régiók határon átnyúló együttműködési formája magyar és horvát területen. A szervezet alapelve a szabad akaratból történő együttműködés. Szervezeti felépítése kevésbé intézményesült, az euroregionális struktúrának nem megfelelő, laza formáció. A kooperáció döntéshozó testülete az Elnökség, amelybe az eurorégió minden tagja delegál egy képviselőt. Ez a szerv koordinálja az operatív feladatot végző Munkacsoportok tevékenységét, valamint minden résztvevő országban működik Eurorégiós Iroda.

A magyar-horvát határrégió kapcsán tesztek említést az Alpok-Adria térségének együttműködéséről, amely már 1978. november 20-án megalakult a velencei „Közös Nyilatkozat” aláírásával. A munkaközösség tagjai olasz, osztrák tartományok, Bajorország, Szlovénia, Horvátország, illetve öt magyar megye (Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala, Somogy, Baranya). A közös nyilatkozat aláírásával a tartományok, régiók és köztársaságok nemcsak formálisan erősítették meg az *Alpok-Adria Munkaközösség* létrehozását, hanem fontos lépést tettek Európa jövőjének aktív alakítása irányába. Jelenleg 13 tagja van az Alpok-Adria Munkaközösségnek: Baranya, Burgenland, Friuli–Venezia Giulia, Karintia, Horvátország, Lombardia, Felső-Ausztria, Szlovénia, Somogy, Stájerország, Vas, Veneto és Zala.

A munkaközösség nem rendelkezik jogi személyiséggel, és mivel a regionális szintnél szélesebb területi egységre terjed ki, nem volt képes egy eurorégió struktúrájához hasonló szilárd szervezeti és működési rendszert kiépíteni. Szervezeti felépítése az alábbiak szerint alakul: a döntéshozatal a tartományok kormányfőinek Plenáris Ülése hatáskörébe tartozik, amely az első számú közigazgatási szakemberek fóruma. A Vezető Tisztviselők Bizottsága a munkaközösség végrehajtó, koordinációs szerve, tagja minden tagtartomány egy delegált képviselője. A szakmai feladatokat 5 Állandó Bizottság látja el, amelyek az igényeknek megfelelően állandó feladatkörű „munkacsoportokat”, vagy egy bizonyos meghatározott előirányzat realizálására ideiglenes „projektcsoporthoz” hozhatnak létre. A határon átnyúló kapcsolatok

⁴⁸⁶ Kruppa É. 2003, 149.

szervezését a munkaközösség minden tagtartományában létrehozott Alpok-Adria Ügyviteli Iroda végzi.

Az intézményesültség ezen fokának az az előnye, hogy a munkacsoportokban szakemberek végzik a munkát, miközben kettős irányítás van felettük: egyrészt a Bizottságok, másrészt a Vezető Tisztségviselők Bizottsága. Az együttműködésnek van egy politikai szintje, amely stratégailag összefogja és a közös érdekek mentén irányítja a szervezetet: a Tartományok Plenáris Ülése.

Problémát jelent viszont az egyhangú döntéshozatal, ami gyakran válik a döntések gyors meghozatalának a gátjává. Ennek ellenére a benne rejlő kötelezettség - a másik fél megértése, a másik szempontjainak figyelembe vétele, a kompromisszumkeresés - bár nagyon fáradságos és nehéz folyamat, mégis a partnerség elvét segíti és hosszú távon előnyös. A sok különböző érdeket megjelenítő, nagy kiterjedésű szervezet összhangját elő kell segíteni, ehhez igazodik az együttműködése célja is, amely leginkább érdekérvényesítő lobbizási tevékenység, a tagjai érdekeit érintő kérdések közös, informatív, szakszerű megtárgyalása és egyeztetése. A munkaközösség új feladatai közé felvették a szubszidiaritás alapelveinek megvalósítását, az integrációs folyamat hathatós támogatását, a hatékony kooperáció megteremtését az európai térség munkaközösségeivel, valamint az európai intézményekkel.⁴⁸⁷

Az egyes közigazgatási szintek eltérő szervezeti felépítése, döntéshozatali mechanizmusa és az együttműködés heterogén közigazgatási szerkezete ellenére a *munkaközösségi forma megfelelő szervezeti struktúrának bizonyult az együttműködésben*, amelynek továbbfejlesztésére történt kísérlet az INTERREG IIIB CADSES által finanszírozott MATRIOSKA projekt (MANagement Tools and Relations for Interregional Organisation to Strengthening Co-operation in Alpe-Adria-Pannonia space) keretében 2005-07 között. A projekt az Alpok-Adria-Pannonia térségének integrált és koordinált fejlesztését tűzte ki célul, és egy olyan transznacionális szervezeti struktúra kialakítására tett kísérletet, amely az Alpok-Adria Munkaközösség területére terjed ki és 14 együttműködő partnert fog össze (Ausztria és Olaszország tartományainak, Szlovénia, Magyarország, Horvátország területi egységeinek és Vajdaságnak a részvételével). Az együttműködés legfontosabb feladata olyan programok kidolgozása és végrehajtása volt, melyek „megteremtik az ideális összhangot a különböző fejlesztési stratégiák között, olyan változó geometriájú modellt

⁴⁸⁷ Baller B. 2004, 156–157.

követve, ahol különböző partnerek érdektől függően foglalkoznak különböző témákkal.”⁴⁸⁸

A *MATRIOSKA* projekttel az *Alpok-Adria Munkaközösség elindította célkitűzéseinek újrafogalmazását*, és a 2007. decemberében Villa Manin-ban (Friuli-Venezia Giulia/IT) megtartott plenáris ülésen döntés született arról, hogy a munkaközösséget "Alpok-Adria-Pannónia makrorégióvá" fejlesztik tovább. A közös fejlesztési célok politikai összehangolása mellett a párhuzamosságok kiküszöbölése, a hatékony, közös szervezeti struktúra létrehozása, a közös projektek kidolgozása, figyelemmel kísérése és lebonyolítása emelhető ki. Az összehangolt együttműködést biztosító Adria-Alpok-Pannónia térség intézményi struktúráját tekintve a jogi személyiséggel rendelkező EGTC forma tűnik a legalkalmasabbnak,⁴⁸⁹ így az együttműködés a jövőben megkísérli az *EGTC intézményi formába történő átalakulást*.⁴⁹⁰

IV. 2. 6. A magyar-szerb határtérség

IV. 2. 6. 1. Jogi-közigazgatási háttér

A harmadik jugoszláv utódállam szomszédunk, Szerbia – Montenegró önálló állammá válását követően – 2006. június 5-én deklarálta függetlenségét, valamint azt, hogy a korábbi államalakulat jogutódjának tekinti magát.⁴⁹¹ Szerbiában szigorú közigazgatási kategóriaként kell a tér fogalmát értelmezni, amely behatárolásának alapját, hatáskörét is egyértelműen a köztársaság alkotmánya határozza meg.⁴⁹²

A regionális berendezkedést illetően *Szerbia számos problémával szembesül, mivel aszimmetrikus regionalizációs rendszert örökölt a névleges autonómiával rendelkező tartományokkal*. Ez a rendszer hatalmas aránytalanságokhoz vezetett az

⁴⁸⁸ Forrás: http://www.alpeadria.org/magyar/files/Arge_Alpen_Adria_Vollversammlung_2009_HU.doc (Letöltés: 2010. március 15.)

⁴⁸⁹ TO PILE Projekt 2000/2006, 107.; MOT Guide 2008, 118.

⁴⁹⁰ Forrás: Régiók Bizottsága, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/enUS/Projects/preparation/Pages/welcome.aspx> (Letöltés: 2009. november 30.)

⁴⁹¹ A Szerb Köztársaság Alkotmánya 2006. november 10. – Ustav Republike Srbije. Forrás: A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 2006. 98. szám. Fordította: Takács Zoltán, Regionális Tudományi Társaság, Szabadka.

⁴⁹² Takács Z. 2008, 124-125.

ország regionális fejlődésében. Az európai decentralizációs trendek átörökítésében a közép- és kelet-európai térség országaihoz viszonyítva Szerbia nagy lemaradásban van.⁴⁹³

Dolgozatom szempontjából *Vajdaság jogi státusa és közigazgatási helyzete* meghatározó a határon átnyúló együttműködések vonatkozásában. A Szerb Köztársaság Alkotmánya két autonóm tartományról – Vajdaság Autonóm Tartomány és Koszovó-Metohija Autonóm Tartomány⁴⁹⁴ – rendelkezik, melyek olyan alkotmánnyal alapított területi közösségek, ahol a polgárok a tartományi autonómiára való jogukat valósítják meg, és az alkotmánnyal és statútumukkal összhangban szabályozzák az általuk alakított szervek jogkörét, megválasztását és munkáját.⁴⁹⁵

Vajdaság szempontjából eddig a legjelentősebb törvényi szabályozás a 2002. február 4-én megszavazott, az egyes autonóm tartományi hatáskörök meghatározásáról szóló törvény volt, amellyel Vajdaság 24 államigazgatási területen kapta vissza korábbi jogköreit. Később, 2009. november 30-án fogadta el a szerb parlament Vajdaság hatásköri törvényét, valamint Vajdaság Statútumát.⁴⁹⁶

Az elfogadott hatásköri törvény értelmében Vajdaság saját parlamenttel és végrehajtó szervvel (tartományi kormányzat) rendelkezik, nemzetközi szinten önálló képviselőre lesz lehetősége. *A határon átnyúló együttműködések szempontjából leglényegesebb a törvénynek az a rendelkezése, amely a nemzetközi együttműködést szabályozza.* A törvény kiemeli, hogy Vajdaság együttműködik más államok területi egységeivel Szerbia külpolitikai keretein belül, az állam területi egységének és jogrendjének tiszteletben tartása mellett.

A Statútum Vajdaság legmagasabb szintű jogi szabályrendszere, mely rendelkezik az autonóm tartomány jogállásáról, meghatározza a tartomány alapértékeit, területi beosztását (hét közigazgatási körzet, a főváros Újvidék), valamint rögzíti, hogy a tartomány jogi személy. A határon átnyúló együttműködések szempontjából kiemelendő, hogy a *Statútum régióközi együttműködést határoz meg*, és a

⁴⁹³ Takács Z. 2008, 135-142.

⁴⁹⁴ Koszovó kiválását követően Szerbia a mai napig nem ismerte el önálló államként.

⁴⁹⁵ A Szerb Köztársaság Alkotmánya 182-187. cikk

⁴⁹⁶ A Hatásköri törvény értelmében Újvidék a tartomány fő, adminisztratív központja, és jogában áll meghatározni saját jelképeit és azok használatának módját, Szerbia alkotmányával és Vajdaság statútumával összhangban. A törvény nyolc nappal a Hivatalos Lapban történő megjelenítését követően lép életbe, az alkalmazására pedig 2010. január 1-től kezdve kerül sor. Vajdaság új statútuma azt követően lép életbe, miután kihirdetik a tartományi parlamentben, és közzéteszik Vajdaság AT Hivatalos Közlönyében. A statútum végrehajtására vonatkozó döntést pedig a tartományi parlamentnek kell elfogadnia, kétharmados többséggel. Forrás: Vajdaság Autonóm Tartomány Képviselőháza. <http://www.skupstinavojvodine.gov.rs/?s=OSkupstini&mak=Skupstina>

képviselőházon belül létrehozta az Európai Integrációs és Nemzetközi Regionális Együttműködési Bizottságot. A tartománynak tehát joga lesz régiók közötti szerződések aláírására, így európai és nemzetközi regionális társulások tagjává válhat, emellett képviselőket alakíthat Európa régióiban, valamint az EU székhelyén, Brüsszelben.⁴⁹⁷

Az Európai Unióval kapcsolatos viszonyban Szerbia az *Európai Tanács* 2003. júniusában Thessalonikiben tartott csúcsertekezletén nyerte el potenciális tagjelölti státuszát. A kapcsolatok szorosabbra fűzését a *Stabilizációs és Társulási Megállapodás*⁴⁹⁸ megkötése jelentette, amelynek aláírására 2008. április 29-én került sor.⁴⁹⁹ A szerb parlament 2008. szeptember 9-én törvénnyel erősítette meg a Megállapodást, ami akkor léphet hatályba, ha az EU-27-ek mindegyike ratifikálta azt.⁵⁰⁰ A 2009. december 19-i kormányülést követően pedig Szerbia hivatalosan is átadta a Szerb Köztársaság csatlakozási kérelmét az EU soros elnökének.

A határon átnyúló kapcsolatok megerősítésére vonatkozóan Szerbia 2008-ban írta alá az *Európai Unióval az új Európai Partnerségi Megállapodást, amely lehetőséget nyújt az IPA programokban*⁵⁰¹ való részvételre.⁵⁰² A Szerb Köztársaság közigazgatási rendszerében jelenleg az alábbi területi egységek léteznek: területi szinten 29 körzet (okrug) és Belgrád város; helyi szinten pedig 194 község (opstina) és 6167 település.⁵⁰³ A Regionális fejlesztési törvény 2009. július 14-i elfogadásával⁵⁰⁴ az ország területfejlesztési egységeinek definiálása, az Európai Unió támogatási forrásainak fogadásához szükséges intézményrendszer megteremtése, *Szerbia*

⁴⁹⁷ Forrás: Vajdaság Autonóm Törvényi Képviselőháza. <http://www.skupstinavojvodine.gov.rs/?s=OSkupstini&mak=Skupstina>

⁴⁹⁸ Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part. Forrás: Európai Bizottság. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf (Letöltés: 2009. szeptember 10.)

⁴⁹⁹ Forrás: Európai Bizottság. http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/serbia/relation/index_en.htm (Letöltés: 2009. szeptember 10.)

⁵⁰⁰ Council of European Union: General Affairs and External Relations Luxembourg, 29 April 2008 816/08 (Presse 105) Forrás: http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Council_Conclusions/April/0428_GAERC9.pdf (Letöltés: 2009. szeptember 10.)

⁵⁰¹ Az IPA keretében a tagjelölt (pl. Horvátország) és a potenciális tagjelölt (pl. Szerbia) országok részére nyújtott támogatás öt komponensen keresztül érvényesül: átmeneti támogatás és intézményfejlesztés, határon átnyúló együttműködés, területfejlesztés, humánerőforrás-fejlesztés, vidékfejlesztés. Forrás: A Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) egy Előcsatlakozási Eszköz (IPA) létrehozásáról HL L 210 2006.7.31.

⁵⁰² 2008/213/EC Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia including Kosovo as defined by United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2006/56/EC OJ L 080 19.03.2008 46-70.

⁵⁰³ Nagy Imre: Szerbia regionális fejlődésének sajátosságai c. konferencia előadása alapján. Magyar Regionális Tudományi Társaság, Szabadka, 2009. november 12-13.

⁵⁰⁴ 51/2009. Zakon o regionalnom razvoju – Sl.Gl. (Regionális fejlesztési törvény) 14. júl. 2009. Fordította: Takács Zoltán, Regionális Tudományi Társaság, Szabadka.

Regionális Fejlesztési Stratégiájára (2007-13) figyelemmel. A törvény értelmében a régió olyan statisztikai funkcionális területi egység, amely egy illetve több térséget egyesít, amelyre a regionális fejlesztési politika tervezése és megvalósítása vonatkozik az *EU területi NUTS 2-es standardja* szerint. A régió nem adminisztratív területi egység, és nincs jogi szubjektivitása. A régiókhoz hasonlóan a térség is egy statisztikai funkcionális területi egység, jogi szubjektivitás nélküli, nem adminisztratív területi egység, a regionális fejlesztések alanya, az EU NUTS 3-as standardokkal összhangban.⁵⁰⁵ A törvény 5. cikke értelmében Vajdaság területe egy NUTS 2-es régiónak felel meg, így aktív és érdemi szerepet tölthet be a határon átnyúló együttműködésekben.

IV. 2. 6. 2. Euroregionális együttműködés a magyar-szerb határ mentén

A határon átnyúló együttműködések vonatkozásában *Szerbia az egyediül szomszédunk, aki még nem írta alá a Madridi Keretegyezményt*, miközben a Helyi Önkormányzati Chartát 2008. januárjában hatályba léptette. Szerbia számára mindenképpen előnyös lehet a Madridi Keretegyezmény és Kiegészítő Jegyzőkönyveinek aláírása az együttműködések továbbfejlesztése szempontjából.

A DKMT Eurorégió⁵⁰⁶ nehézkes szervezetére reagálva 2009. december 10-én indultak meg a *Banat-Triplex-Confinium Korlátolt Felelősségű EGTC (továbbiakban: BTC EGTC) létrehozására* irányuló folyamatok. A csoportosulás tagjai magyar és román önkormányzatok, valamint szerbiai részről a Vajdaság egyes önkormányzatai. Ezzel Európa első olyan háromoldalú EGTC-je jönne létre, amelyben *uniós tagállamok mellett harmadik országbeli résztvevő* is szerepel.

Az EGTC kialakításának lehetőségei Vajdaság esetében jelentősen függenek az együttműködni kívánó partnerektől, hiszen ebben az esetben két EU-tagállambeli résztvevő mellett vonható be harmadik állambeli tag az EGTC-be. Így *jelenleg Szerbia a magyar-szerb-román háromoldalú kapcsolatok továbbfejlesztésében érdekelt*. Az önálló jogi személyiséggel rendelkező BTC EGTC – Mórahalom székhellyel történő – bejegyzéséhez a három ország illetékes állami hatóságainak jóváhagyása is szükséges.

⁵⁰⁵ 51/2009. *Zakon o regionalnom razvoju* – Sl.Gl. (Regionális fejlesztési törvény) 14. júl. 2009. 4. cikk

⁵⁰⁶ Lásd bővebben: IV. 2. 3. 2. fejezet

A pozitív elbírálás – a hármashatár-térség fejlődésének előmozdítása mellett – különösen előremutató lépést jelenthet Szerbia uniós csatlakozása szempontjából.

Ugyanakkor a horvát EU-tagságot követően elméletileg lehetőség nyílt a magyar-horvát-szerb EGTC kialakítására, azonban ebben az irányban nincs számottevő térségi kohézió.

IV. 2. 7. A magyar-ukrán határtérség

IV. 2. 7. 1. Jogi-közigazgatási háttér

Az Európai Unió külső határai mentén halmozottan jelentkeznek azok a természeti és földrajzi hátrányok, amelyek az Unió egész területének gazdasági versenyképességét kedvezőtlenül befolyásolják. Az *EU térségbeli politikája a tartós, békés partneri kapcsolatok kialakítására, a demokratikus és jogállamisági elveket, valamint az emberi és kisebbségi jogokat tiszteletben tartó államok, társadalmak létrehozására irányul.* Magyarország Európa-politikai stratégiájában kiemelt figyelmet kapott a határon túli magyarság érdekeit szolgáló olyan közös európai alapértékek képviselése, mint a demokrácia, jogállamiság, emberi jogok, kisebbséghez tartozók jogainak biztosítása. Ukrajna demokratikus átalakításához az Európa Tanács által is támogatott *Nyíregyházi Kezdeményezés járul hozzá 2003 óta.* Ez utóbbi célja a magyar integrációs tapasztalatok átadása, a humán erőforrás fejlesztése, a képzési programok, az önkormányzatok közötti és a határon átnyúló együttműködés segítése és ezen keresztül a régió felzárkóztatásához való hozzájárulás.⁵⁰⁷

Az EU és Ukrajna közötti együttműködés fejlődésének fontos alapját jelentik az 1998. áprilisi *Partnerségi és Együttműködési Egyezményben* és a 2005 februárjában elfogadott EU–Ukrajna cselekvési tervben (EU-Ukraine Action Plan) megfogalmazott politikai célok. Az Egyezmény meghatározza a kétoldalú együttműködés kereteit és felállítja a legszükségesebb vitafórumokat és döntéshozatali intézményeket a közös ügyek minden szinten történő intézése, az információcsere és a konfliktusok megoldása

⁵⁰⁷ First Conference of „EuroClip” Initiative, Nyíregyháza. The prospects for regional co-operation across the new EU borders. Nyíregyháza, 16–17 October 2003.

érdekében. Ezen túlmenően az EU és Ukrajna 2007 márciusában tárgyalásokat kezdett egy új, megerősített megállapodásról.

A határon átnyúló együttműködések vonatkozásában kiemelt jelentőséggel bír az Európai Bizottság által az *Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz (ENP)* keretében a 2007–2013-as időszakra készített, Ukrajnára vonatkozó országstratégiai dokumentum (CSP). A dokumentum emlékeztet rá, hogy a határokon átnyúló együttműködés kulcsfontosságú eleme a *szomszédok közötti együttműködésnek*, valamint hangsúlyozza, hogy ez az együttműködési forma a legjobb módja a schengeni határok bevezetése miatt érzett aggodalmak elosztatásának, és függetlenül az EU keleti területein fekvő határ menti régiók jelenlegi fejlettségi szintjétől, mindkét oldalon nagy haszonnal jár a határ menti régiókban.⁵⁰⁸

Az Európai Unió ugyanakkor új európai szomszédsági politika (ENP)⁵⁰⁹ keretébe tartozó *együttműködést elkülönítve vizsgálja az EU csatlakozási folyamattól*, vagyis az együttműködés önmagában nem prejudikálja az EU-tagságot, de az új ENP keretében folytatott fokozott együttműködés (enhanced co-operation) segítheti Ukrajna reformfolyamatait, valamint a kapcsolatok jövőbeli, hosszú távú stratégiájának kialakítását, ami hozzájárulhat ahhoz, hogy közelebb hozza az országot az EU-hoz. Az Európai Szomszédságpolitika a „jobb kormányzás” megteremtése érdekében jelentős szerepet szán az Unió külső határai mentén élő közösségeknek. A *harmadik országokkal fennálló „javított párbeszéd”* ugyanakkor azt is jelenti, hogy az együttműködési formák közé új, innovatív elemként bekerült a határon átnyúló együttműködési összetevő is. Az eurorégiók szubnacionális keretet jelentenek a szomszédság- és a nemzetpolitika céljainak megvalósításához. A határok mentén formálódó szubnacionális diplomácia feladata a párbeszéd kiszélesítése, a hagyományos „fejlesztésközpontú” euroregionális együttműködés mellett, – ahol a gazdasági és területfejlesztési célkitűzésekre helyeződik a hangsúly – a kulturális célú együttműködések szerepének növelése. A jószomszédi kapcsolatok kiszélesítésének, a társadalmi párbeszéd és a polgárközeli kapcsolatok megerősítésének a határ mindkét oldalán ki kell terjednie a nemzeti és etnikai kisebbségekkel folytatott együttműködésekre is.

⁵⁰⁸ Opinion of the Committee of the Regions on the Local and regional government in Ukraine and the development of cooperation between the EU and Ukraine RELEX-IV-007. CdR 34/2007. 31. cikk

⁵⁰⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/1638/EK rendelete az Európai szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz létrehozására vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról HL L 310 2006.11.9.

A Régiók Bizottsága véleményében javasolja, hogy a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* elveit is építsék be a soron lévő jogszabályi javaslatokba, valamint felveti az Európa Bizottság szerepét abban, hogy Ukrajna és a tagállamok területi önkormányzataival együttműködve dolgozzon ki egy keretmegállapodást, amely az EU-tagállamok területi önkormányzatai és Ukrajna azonos jellegű önkormányzatai közötti konkrét együttműködés alapja lehetne.⁵¹⁰ Az EGTC vonatkozásában a Régiók Bizottsága kiemeli, hogy az *európai területi együttműködési csoport (EGTC) további eszközként szolgálhat majd a köz-magán társulási stratégiák végrehajtására*. Ehhez azonban a *szomszédos EU-tagállamoknak kell megtenni a megfelelő lépéseket* annak érdekében, hogy az EGTC rendelet értelmében lehetővé tegyék az ukrán partnerek részvételét a jövőbeli EGTC-kben.⁵¹¹

IV. 2. 7. 2. Euroregionális együttműködés a magyar-ukrán határ mentén

Az egyik legrégebbi magyar részvétellel működő eurorégió ebben a határtérségben a *Kárpátok Eurorégió*, amelyet Magyarország, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Ukrajna határos területei 1993. február 14-én Debrecenben alapítottak meg. Az együttműködés kiterjedése rendkívül nagy, a regionális mellett nagyregionális területi egységeket fog át, ennek alapján a szervezeti forma nehezen nevezhető valódi eurorégiónak, célkitűzései, működési mechanizmusa alapján inkább a munkaközösség formáját ölti.

A Kárpátok Eurorégió felépítése a szervezeti és működési szabályzatnak megfelelően az alábbiak szerint alakul. A legfelsőbb döntéshozó szerv a Régió Tanács, amely meghatározza a Kárpátok Eurorégió stratégiai céljait. A Tanács a Kárpátok Eurorégió Nemzeti Oldalait képviselő Tanácstagokból áll, az adott Nemzeti Felek tanácstagjai együtt alkotják az adott Nemzeti Fél Delegációját. A Magyar Nemzeti Fél tagjai: Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék, valamint Debrecen, Eger, Miskolc és Nyíregyháza megyei jogú városok. A régiótanács feje az Elnök.

⁵¹⁰ Opinion of the Committee of the Regions on the Local and regional government in Ukraine and the development of cooperation between the EU and Ukraine RELEX-IV-007. CdR 34/2007. 16. cikk és 26. cikk

⁵¹¹ Opinion of the Committee of the Regions on the Local and regional government in Ukraine and the development of cooperation between the EU and Ukraine RELEX-IV-007. CdR 34/2007. 36. cikk

A Nemzetközi Titkárság a Szövetség végrehajtó és adminisztratív szerve, a Nemzeti Felek által kijelölt Állandó Nemzeti Összekötőkből áll, akik a Kárpátok Eurorégió valamennyi tagországában kialakításra kerülnek, Magyarország esetében Nyíregyházán. A Régió Tanács döntése alapján Munkabizottságokat szerveztek meg az operatív feladatok ellátására. A Kárpátok Eurorégió legfőbb érdeme az, hogy az első tisztán közép- és kelet-európai euroregionális kezdeményezés, ugyanakkor nagyon sok kül- és belpolitikai, gazdasági, nemzetiségi, kulturális konfliktus akadályozza a fejlődését. A Kárpátok Eurorégió tevékenységében eléggé rendezetlenül keverednek a munkaközösségek és az eurorégiók sajátosságai, feladatai és céljai. A kezdeti időszakban az együttműködés legfőbb célja a nagy területi kiterjedés elérése volt. Ez azonban két oldalról is nehezíti az operatív munkát: egyrészt nincs meg a közös érdekelttség a tagok között, másrészt a szervezet közös működtetése a távolságok miatt aránytalanul nagy terhet jelent a tagok számára.⁵¹² Az öt ország résztvevőinek interregionális kapcsolata térben és népességben is meghaladja a NUTS 2 szintet. Az együttműködés *nem országok feletti képződmény, hanem olyan keret, amely elősegítheti a határtérségek — szűkebb és tágabb hatókörben — fejlődését.*⁵¹³ A különböző határszakaszokon megindult az eurorégió szétdarabolódása, és több konkrét, határon átnyúló együttműködés van kialakulóban.⁵¹⁴

IV. 3. Tapasztalatok és továbbfejlesztési lehetőségek

A magyar határrégiók átfogó vizsgálatának eredményeképpen elmondható, hogy a *határon átnyúló kapcsolatok tartalma és az együttműködések száma alapján:*

- *a legteljesebb együttműködő struktúrák a magyar-osztrák és magyar-szlovák határon* alakultak ki, ahol a helyi és területi szintek mindegyikén intenzív kapcsolatok jöttek létre;
- *nem játszik jelentős szerepet a magyar-szlovén határszakasz* a magyar euroregionális fejlődésben, hiszen alapvetően rövid határterületet ölel fel, és mindkét ország esetén periferikus területet fed le, ugyanakkor az

⁵¹² Hardi T. 2004, 57.

⁵¹³ Kruppa É. 2003, 145.

⁵¹⁴ Lásd bővebben: IV. 2. 2. 3. fejezet

együtműködési szándék mindkét ország részéről inkább az osztrák partner felé nyilvánul meg;

- más szakaszokon, főként a *külső határok mentén a magyar-szerb, magyar-ukrán, és magyar-horvát határon a kapcsolatok hiányosak*, változatos partnerségi viszonyok alakultak ki, amelyek jellegére elsősorban a szomszédos országok közigazgatási berendezkedésének eltérése nyomja rá a bélyegét.

A határszakaszokon készült felmérések és az együtműködések alapító okiratainak vizsgálata során kimutathatóvá vált, hogy a *hazai eurorégiók az együtműködések területi kiterjedése, az együtműködésben részt vevő szereplői kör és az együtműködések pénzügyi forrásai alapján jelentős mértékben különböznek*, azonban az intézményesülésre tett kísérletek abba az irányba mutatnak, hogy alapvetően három szervezeti modell mutatható ki a magyar határszakaszok mentén: nagyregionális, regionális és lokális típusú együtműködések. (2. számú melléklet).

IV. 3. 1. Tapasztalatok és továbbfejlesztés az intézményesülés terén

1. A *nagyregionális együtműködések nagyobb térségi szintű kapcsolatokra épülő struktúrák, amelyek területi kiterjedése rendkívül nagy, több esetben NUTS 1, vagy NUTS 2 szintű, illetve annál nagyobb területi egységeket fognak át*. Ilyenek az Alpok-Adria Munkaközösség, a Kárpátok Eurorégió.

Intézményi szempontból az együtműködések rendelkeznek a működéshez szükséges (döntéshozó, végrehajtó, titkárság, munkacsoportok és egyéb) szervekkel, amelyek funkciójukat tekintve leginkább csupán a kapcsolattartást biztosítják, de nem képesek betölteni a nyugat-európai értelemben vett modell-eurorégió funkcióit. Ezek a szervezeti formák működési mechanizmusuk szerint inkább a munkaközösségnek tekinthetők.

Két vagy éppen több típusú *együtműködési forma egymás mellett létezése* is előfordul a nagyregionális együtműködések területén, amelyek ernyőszervezetként több regionális vagy lokális kiterjedésű euroregionális kooperációt átfognak. Ilyen a Kárpátok Eurorégió területén működő regionális típusú Hajdú-Bihar-Bihar Eurorégió, Interregio, és a lokális típusú Bihar-Bihar Eurorégió. Hasonló formációk a Duna-Dráva-

Száva Euroregionális Együtműködés területén megjelenő Dráva-Mura, valamint Mura-Dráva Eurorégiók. Ugyanezen együtműködések területe és résztvevői az EuRegio West/Nyugat Pannoniával együtt beletartoznak az Alpok-Adria Munkaközösségbe is.

Valamennyi nagyregionális együtműködés a külső határok mentén jött létre. A jószomszédi kapcsolatok alakításában elért kimagasló eredmények ellenére napjainkra – ezt a vezetőkkel készült interjúk is alátámasztják – ezek a kooperációk elvesztették a megalakítás óta eltelt évek során a kezdeti lendületet (hiszen fő célkitűzéseik: a jogállamiság kiépítése, a demokratikus átalakulás elősegítése, a stabilitás megszilárdítása és az EU-csatlakozási folyamatra való felkészülés mára nagyrészt teljesültek), s egyfajta *együtműködési fáradtság lett úrrá rajtuk*. A nagyregionális kezdeményezések fejlődését akadályozhatja kül- és belpolitikai, gazdasági, nemzetiségi, kulturális konfliktus, így gyakran az *eltérő nemzeti érdekek miatt nem sikerült tartós érdekközösséget kialakítani*.

A nagy területi kiterjedés és az ebből eredő laza intézményi keretek mára nehézkessé tették az együtműködések. *Területükön belül számos új kezdeményezés alakult meg az utóbbi években.* A kooperációk ellentmondásosságára jó példa a Kárpátok Eurorégió, ahol a különböző határszakaszokon *meg is indult az eurorégió szétdarabolódása, és több konkrét lokális vagy regionális típusú határ menti együtműködés*, eurorégió és EGTC típusú struktúra (Ung-Tisza-Túr-Sajó EGTC) van kialakulóban.

2. *A regionális típusú együtműködések Magyarország valamennyi határszakaszán megtalálhatók, a területi középszintek bevonásával jöttek létre.* (West/Nyugat Pannonia Eurorégió a magyar-osztrák határszakaszon; Hármass-Duna-Vidék Eurorégió a magyar-szlovák határszakasz keleti részén; Vág-Duna-Ipoly Eurorégió a magyar-szlovák határszakasz középső részén; Hajdú-Bihar-Bihar Eurorégió a magyar-román határszakasz északi részén; DKMT Eurorégió a magyar-szerb-román határszakaszon; Mura-Dráva Eurorégió a magyar-horvát határszakaszon; Muránia Eurorégió a magyar-horvát-szlovén határszakaszon). (2. melléklet)

Intézményi szempontból a regionális típusú szervezetek közül – az Interregio kivételével – az együtműködések nagy többsége rendelkezik közös döntéshozó és adminisztratív testülettel, míg egységes végrehajtó szerv az együtműködéseknek kisebb részében létezik. A végrehajtás feladata ezekben az esetekben a résztvevő felek tisztségviselőiből, illetve szakértőiből szerveződött, operatív működést biztosító

munkacsoportokra hárul. Mivel az euroregionális együttműködések *nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel*, az elmélyülő kapcsolatok és az európai uniós támogatási lehetőségek eredményes kihasználása valamennyi kooperáció esetében szükségessé teszi egy jogi személyiséggel rendelkező állandó munkaszervezet létrehozását is.

A regionális típusú együttműködések közül sokáig *példaértékű volt az EuRegio West/Nyugat Pannónia*, amely intézményeit tekintve Magyarország határvidékei közül ma is a legfejlettebb, s a legnagyobb hagyományokkal rendelkező területi szintű formáció. Az intézményesülés folyamata több lépcsőn ment keresztül, szervezeti felépítése megfelel a klasszikus euroregionális követelményeknek, ugyanakkor legszembetűnőbb példáját nyújtja *a különböző közigazgatási szintek (osztrák tartomány–magyar megye) érintkezéséből fakadó problémáknak*.⁵¹⁵ A regionális együttműködési formák legfőbb hiányossága, hogy Magyarországon a területi középszint gyengesége nem teszi lehetővé a közös jog alapján létrejövő közös intézményeket, így a közös érdekek megfogalmazását és összehangolását.

A regionális együttműködések továbbfejlesztése kapcsán hangsúlyozni kell, hogy regionális szinten a leginkább eltérők az egyes térségek és a határrégiók kompetencia szintjei, ezért azok továbbfejlesztése nem korlátozódhat csupán egy célra. Az adottságok felismerésével és erősítésével olyan területi egységek kialakítására van szükség, ahol azonos vagy nagyon hasonló problémákkal rendelkező területek (pl. alacsony jövedelmi szint, magas munkanélküliség stb.) egy *közös stratégiában képesek gondolkodni*. Ahhoz, hogy a határrégiók és központjaik nemzetközileg versenyképes gazdasággal, további bővülési potenciállal rendelkező pólussá váljanak, a jelenleg szétszórt együttműködések területi alapon össze kellene fogni, és egységes, közös szervezeti keretek közé kell szorítani. Ehhez azonban *erős kompetenciákkal és valódi politikai hatalommal rendelkező területi középszint szükséges*.

A regionális típusú eurorégiók tevékenysége a területi középszintek gyenge koordinációs szerepe miatt leghatékonyabban EGTC keretében folytatható. Ugyanakkor a regionális típusú eurorégiók a térségben viszonylag korán, a kilencvenes évek folyamán jöttek létre, és hosszú távú, stratégiai szintű együttműködési formát építettek ki. Ezért nem sürgetik az EGTC-vé alakulást, hiszen az eljárás hosszadalmas, tapasztalatok pedig még nincsenek. Ezek az együttműködések a jövőre vonatkozóan alapvetően kívárnak.

⁵¹⁵ Forgácsné O. V. 2002, 96-98.

3. *A lokális kiterjedésű formációk nagy számban jelentek meg a magyar-szlovák határtérség mentén a 2000-es évek elején, amelyek között egyaránt megtalálhatók a települések közötti együttműködések, valamint a határ mentén fekvő városok kooperációi.*

*Intézményi szempontból a térség eurorégióiról elmondható, hogy egy jól körülírható sablon alapján épülnek fel: a lokális eurorégiók, mint szervezeti formák a közös feladatok megvalósítására létrejött egyfajta keretintézményként funkcionálnak, ugyanakkor egyáltalán nem jelentenek ténylegesen elkülönült jogi személyiséggel felruházott struktúrákat. Az egyes intézmények gyakran a partner országokban párhuzamosan, egyfajta *tükörszervezetként* jönnek létre, a határ két oldalán már meglévő intézmények vagy szervezetek felhasználásával és koordinálásával. Ezek a szervezetek az eurorégió elnevezés ellenére nem minden esetben felelnek meg az elvárásoknak. A közös programok a határ mindkét oldalán külön-külön készülő fejlesztési tervekből állnak össze, gyakran a partnerek saját országainak fejlesztési terveihez igazodnak, annak forrásait hívják segítségül, így a határtérség nem képes egységesen, közös célokkal és eredményekkel fellépni.*

A lokális típusú együttműködések nagy számát indokolja, hogy a legtöbb együttműködő szervezet túlnyomórészt *helyi kezdeményezésekből, hagyományokból nőtt ki, és megtalálta a helyét a nemzetközi kapcsolatok alakításában.* Az eurorégiók a hasonló adottságokkal rendelkező határ menti területek kapcsolatainak összefogásával, a természeti értékek és a határ menti helyzetből adódó előnyök felhasználásával a régión belüli *fejlesztési központokon és alközpontokon* keresztül valósíthatják meg a határ menti kapcsolatok mélyítését.

- Ilyen *fejlesztési központok* lehetnek: Győr az osztrák-magyar határ, Miskolc a kelet-szlovák határ, Nyíregyháza az ukrán-magyar határ, Debrecen a román-magyar határ, Szeged a szerb-magyar, Pécs a horvát-magyar határ mentén. Ugyanakkor a szlovák-magyar határszakaszon az alközpontok nagy száma a jellemző, így Esztergom, Neszmély, Putnok, Sátoraljaújhely is betölti ezt a szerepet.
- Az *alközpontok* lehetnek: kistérségi központok (pl. Neogradiensis Eurorégió, Zemplén Eurorégió, Bihar-Bihor Eurorégió); önkormányzati területfejlesztési társulások (pl. Duna Eurorégió, Sajó-Rima Eurorégió,

Dráva-Mura Eurorégió); valamint városi önkormányzatok tömörülése (pl. Kassa-Miskolc Eurorégió).

- A partnerkapcsolat ápolására a *településközi típusú kapcsolatok* vagy *városszövetségek* egyaránt alkalmasak. A városok közül kiemelkednek a megyei jogú városok, amelyek vonzáskörzete nagyobb, mint a többi városé, és egyértelműen jelentkezik a megyei jogú városok térszervező szerepében: Debrecen (Hajdú-Bihar-Bihar Eurorégió), Miskolc (Kassa-Miskolc Eurorégió), Szeged (Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió), Pécs (Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együtműködés), Nagykanizsa (Dráva-Mura Eurorégió) vagy Sátoraljaújhely, amely a „Zemplén fővárosa” (Zemplén Eurorégió).

Az intézményesültség hiányából adódó nehézségek leküzdésére a lokális eurorégiók számára ajánlom az EGTC formává történő átalakulást. A jelenlegi magyarországi trend alapján megállapítható, hogy a lokális típusú együttműködések választják az új együttműködési formát. Az Ister-Granum EGTC, valamint az Ung-Tisza-Túr-Sajó EGTC ezt a folyamatot erősítik.

IV. 3. 2. Tapasztalatok és továbbfejlesztés az együttműködések szereplői körére vonatkozóan

A magyar részvétellel működő határon átnyúló együttműködések *változatos közigazgatási struktúrákban jelennek meg* – a rövid távú, alkalmi együttműködésektől a leginkább intézményesült stratégiai szintű együttműködési struktúrákig –, így *résztevői körüket és azok céljait tekintve is igen sokfélék* lehetnek.

1. A határon átnyúló együttműködések szereplői elsősorban politikai szereplők. Magyarország közigazgatási rendszerét alapvetően meghatározza, hogy unitárius állam, így a területi politika irányításában még mindig jelentős súlya van a központi kormánzatnak. Ezért a nemzetközi (határon túlnyúló) kapcsolatok terén csak viszonylag korlátozott politikai felhatalmazással bírnak a helyi közjogi szereplők, sőt középszinten ez a lehetőség még inkább korlátozott. Valódi, politikai hatalommal rendelkező középszintről, megyékről vagy régiókról Magyarországon nem

beszélhetünk. A területi szint jelenleg is átalakulóban van, a reformfolyamat még tart. Mégis *politikai szereplőknek tekintjük a megyei vagy települési önkormányzatok, kistérségi társulások képviselőit*, akik a meglévő politikai és szocio-kulturális adottságaikat kihasználva, az Európai Unió támogatások elnyerése érdekében hoztak létre először csak informális, később formalizált kapcsolatokat.

A határ mentén elhelyezkedő települések mellett 15 megyénk részese határ menti programoknak. Az első együttműködések politikai szereplők kapcsolataira épülő nagyregionális formációk – pl. Kárpátok Eurorégió, Alpok-Adria Munkaközösség – voltak, amelyek megalakulását követően a *regionális és lokális típusú együttműködések számának folyamatos növekedése figyelhető meg*.⁵¹⁶ Az euroregionális kapcsolatok a szubszidiaritás elvének megfelelően, alulról kezdtek kiépülni, de a kezdeti lelkesedés után sokszor nem tudtak megújulni, újabb együttműködési célokat megfogalmazni. Ideális megoldás lehetne, ha az eurorégió olyan független intézményként vagy szervezetként működne, amely kizárólag a határon átnyúló együttműködésre tud koncentrálni. Ezért a helyi és regionális szinten működő politikai szereplők nem ideális alapítói egy eurorégiónak, mert feladataik között nem kiemelt a határ menti együttműködések koordinálása, vannak ennél fontosabb, jól körülhatárolt feladataik. Mindazonáltal a helyi és regionális érdekeket a helyi és regionális önkormányzatok/szervezetek ismerik a legjobban, így ők kihagyhatatlanok az eurorégió intézményéből.⁵¹⁷

2. Az eurorégiók szélesebb partnerségen alapuló térségi összefogással, az önkormányzatok, a gazdasági és a civil szervezetek legszélesebb körének aktív részvételével lennének képesek a megújulásra.

Az együttműködések tehát lehetséges partnerként számolnak a regionalizálódó intézményekkel: pl. a munkaügyi központokkal, a regionális fejlesztési ügynökségekkel, amelyek a *gazdaságfejlesztés* regionális feladatai mellett egyeztetik a kormányzati és

⁵¹⁶ További, politikai szereplők részvételére épülő együttműködések a közigazgatási szintek szerint:

- Megyék közötti együttműködés a Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió, az Interregio, valamint a Mura–Dráva Eurorégió.
- Kistérségi-lokális jellegű együttműködésre példa a Duna Eurorégió, az Ister–Granum Eurorégió, valamint a Bihar–Bihor Eurorégió. Szintén a magyar–szlovák határ két oldalán több éve együttműködő önkormányzatok, civil szervezetek és kistérségi társulások alkotják a Sajó–Rima Eurorégiót.
- A városok közötti együttműködésnek példája a Kassa–Miskolc Eurorégió, valamint a Komárom és Észak-Komárom (Komarno) városok önkormányzatának együttműködéséből kifejlődött kooperáció, amelynek a Vág–Duna–Ipoly (VDI) Eurorégió adott keretet.

⁵¹⁷ Székely A. 2006, 349-350.

térségi érdekeket, biztosítják a régió belül a térségi szereplők közötti koordinációt. Ilyen gazdasági és társadalmi együttműködésre épülő kooperáció a Duna–Dráva–Száva Euroregionális Együttműködés, amely alapvetően kamarák kezdeményezésére (megye, város, kanton) jött létre, valamint a vállalkozásfejlesztési céllal, kamarák bevonásával megalakult Zemplén Eurorégió.

A kutatás eredményei arra világítanak rá, hogy a korábban összetartozó, viszonylag homogén *gazdasági fejlettségű határ régiók gazdasági típusú összefogása* mellett a versenyképesség megteremtésében ma már jelentős szerepet töltenek be a kultúra, a közösségi tudat, a bizalom, a szolidaritás vagy az idegenforgalmi adottságok. Miközben a gazdasági kapcsolatok – a pénzügyi, vám, adó és szociális jogszabályok, ill. egyéb jogi akadályok miatt – sokszor lassabban haladnak előre, az egyes intézmények és önkormányzatok közötti együttműködések, kulturális kapcsolatok gyorsabb sikereket hoznak.

Mindezekre tekintettel a határ menti együttműködésekben mind az államoknak, mind a szubnacionális szinteknek nagyobb figyelmet kell fordítani a *civil társadalommal* folytatandó párbeszédre. A társadalmi szereplők együttműködésére jó példa az alapvetően civil együttműködésre és hasonló szervezeti alapokra épülő Ipoly Eurorégió és a Neogradiensis Eurorégió.

A hatékony együttműködéseknek a széles körű partnerségek kiépítésével, a települési önkormányzatok, a vállalkozások, a civil szervezetek partnerségi kapcsolatainak kialakításával, az állampolgárokkal való szorosabb együttműködéssel *a határ menti terület mindennapjait* át kell hatnia.

IV. 2. 3. Tapasztalatok és továbbfejlesztés az együttműködések támogatási forrásaira vonatkozóan

A Magyarország határai mentén intézményesült együttműködések létrejöttét jelentős mértékben elősegítették – és ezzel párhuzamosan esetenként megnehezítették – az Európai Unió *pénzügyi támogatásai*. A pályázatok benyújtásának *közös ösztönzője a tőkehiány, a külföldi befektetők érdeklődés hiánya és a forráshiány*.

Az INTERREG Közösségi Kezdeményezést a 2007–2013-as programozási időszakban felváltó *Európai területi együttműködés (ETE)* az Európai Unió területének erőteljesebb integrációját mozdítja elő, integrálja a nemzeti határok által elválasztott térségeket a határon átnyúló együttműködések segítségével, közös helyi és regionális kezdeményezések útján. Előnye, hogy a *közös, határon átnyúló fejlesztési stratégia és programcélok keretében a közös projektek lebonyolítása egységes szerkezetben* történik. Közös projektek, közös döntéshozás és közös pénzügyi keretek alkalmazásával közös lebonyolító hatóságok jöhetnek létre, amelyek a határ mindkét oldalát egyformán képviselik, közös struktúrákat hozva létre.

Az ETE programok megvalósításához alapot jelentenek a 2004–2006 közötti INTERREG Közösségi Kezdeményezés és a Phare CBC programok végrehajtásában szerzett tapasztalatok. Az empirikus vizsgálatok során kiderült, hogy az EU-s pályázatok megírásánál jelentős akadályt jelentett, hogy a források megszerzéséhez a fejlesztési célokat az Unió pénzügyi támogatási formáinak *prioritásaihoz kellett igazítani*, ami sok esetben nem esett egybe egy-egy térség gazdasági-társadalmi adottságaiból adódó követelményekkel. Másik jelentős probléma volt, hogy közös euroregionális projektek lebonyolítására nem volt mód, mert a nemzeti társfinanszírozási szabályok következtében más ország programjai nem voltak finanszírozhatók az adott ország költségvetéséből. Ez azt jelentette, hogy a beadott projektek csak az adott országban valósulhattak meg, a program határon átnyúló elemeit a másik országnak a kereteiből kellett finanszírozni. Ez meglehetősen szűkösre tette a pályázati lehetőségeket.

A pályázást nehezítette, hogy 2004-2006 között a magyar félnek uniós tagként az INTERREG pályázati eljárás szabályai szerint kellett pályáznia. Ez román oldalon a Phare CBC, Ukrajnában a TACIS CBC eljárásrendjével egészült ki, míg a szerbiai (vajdasági) és horvátországi partnerek a CARDS CBC program részeként pályázhattak. Néma könnyebbség, hogy az INTERREG és a CARDS szabályai összehangoltak voltak (a kiírás is közösen történt meg), ellenben a Phare CBC eljárásrendje gyökeresen eltért az INTERREG-től. Ezért a *projektek azonosítása és összehangolása meglehetősen körülményes* volt.

Az *Európai Területi Együttműködési operatív programok sikeressége 2007-2013 között szükségessé teszi a koordinációt intézményi és projekt szinten egyaránt*. A határ menti programok jellege eltérő attól függően, hogy az Európai Unió belső vagy külső határai mentén fekvő területeket érint. A belső határok mentén az Európai Területi

Együttműködés keretében az *Európai Regionális Fejlesztési Alap* (továbbiakban: *ERFA*) finanszírozza a magyar–osztrák, a magyar–szlovák, a magyar–román és a magyar–szlovén határ menti operatív programokat.⁵¹⁸ A külső határok mentén elhelyezkedő régiókban az *Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz* (továbbiakban: *ENPI*)⁵¹⁹ és az *Előcsatlakozási Támogatási Eszköz* (továbbiakban: *IPA*)⁵²⁰ finanszírozza a határon átnyúló együttműködési programokat. Magyarország szomszédai közül az ENPI a tartósan EU-n kívül maradó Ukrajnát az ukrán határon négyoldalú program (magyar–szlovák, román–ukrán határszakasz) keretében támogatja, míg az IPA hatálya alá esik a magyar–horvát és magyar–szerb határ menti program.

A kutatás tapasztalatai alapján a határ menti térségi együttműködés rövid távon sok esetben még mindig olyan határ menti kooperációs kezdeményezésekben nyilvánul meg, amely egy konkrét programban részletezett célkitűzés szerinti kapcsolatrendszer kiépítésére irányul (projekt alapú együttműködések). A lokális, azaz településközi és kistérségi szintű együttműködések tematikáját még jelentős mértékben meghatározzák a fejlesztések támogatására szolgáló pénzügyi források.

A pénzügyi források vizsgálata során ugyanakkor szintén megfigyelhető az a tendencia, hogy a *kezdeti nagyregionális együttműködések létrejöttét követően, egyre inkább a kisebb, lokális és regionális típusú együttműködések kerültek előtérbe*. A magyar fejlesztési politika céljai mellett ugyanakkor egyre lényegesebb a szomszédos országokkal folytatott aktív partnerség keretében az uniós források hatékony felhasználása, valamint az EU fejlesztési és területi tervezési gyakorlatából való tapasztalatok átvétele és átadása Horvátország, Szerbia és a nem EU-tagjelölt szomszédos ország, Ukrajna felkészítése során.

Összefoglalóan elmondható, hogy az eurorégió szintű kapcsolatok attól is nagyban függenek, hogy milyen mértékű a decentralizáció szintje az adott országban. Az együttműködő felek kompetenciaszintjei gyakran eltérőek, az együttműködő partnerek nem egymásnak megfelelő közigazgatási egységet fednek le, és nem azonos forrásokból gazdálkodnak a határ két oldalán. Decentralizált politikai rendszer és többszintű

⁵¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L 210 2006/7/31.

⁵¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/1638/EK rendelete (2006. október 24.) az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz létrehozására vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról HL L 310 2006.11.9.

⁵²⁰ A Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) egy Előcsatlakozási Eszköz (IPA) létrehozásáról HL L 210 2006.7.31.

kormányzás esetén azonban intenzívebbé tehető a határokon átnyúló együttműködés. Közép- és Kelet-Európában a határon átnyúló együttműködések létrejöttét és működését nehezítik a helyi és nemzetközi kompetenciák hiánya, a jogi-közigazgatási rendszerek különbözősége, az együttműködő NUTS egységek döntési hatásköreiben, erőforrásaiban és jogköreiben jelentkező eltérések.

V. Összegzés

V. 1. Következtetések

Az államok központi kormányai ma már nem ellenőrizhetik teljességgel a szubnacionális szintű együttműködéseiket, azok működési alapelve a többszintű kormányzás értelmében a vertikális és horizontális partnerségre épülő autonómia.

Dolgozatom kiindulópontjaként az európai integráció természetét vizsgáltam meg a jog- és integrációelméletek segítségével. Az európai integráció mint új, eddig nem ismert nemzetek feletti sajátos jog- és intézményrendszerrel bíró képződmény elemzésekor azonnal nyilvánvalóvá vált, hogy az abban részt vevő *tagállamok államtani minősége jelentős átalakuláson megy át*. A hagyományos nemzetállami meghatározás már nem érvényes, az általános államtan által hosszú ideig használt klasszikus fogalommal már nem írható le, a tagállamok vonatkozásában az adott területen élő népesség felett gyakorolt főhatalom már nem értelmezhető.

A tagállamok vonatkozásában leginkább a főhatalom tartalma „sérül”, hiszen az Európai Unió tagállamai vonatkozásában a *szuverenitás fogalmának olyan átalakulásáról kell beszélnünk*, ahol az állam belenyugszik a szuverenitásból eredő jogosítványai egyedül gyakorlása helyett *más államokkal közös, együttes, velük megosztott érvényesítésébe*, ily módon a tagállamok szuverenitása korlátozottá válik.

Ugyanakkor az Európai Unió vonatkozásában sem beszélhetünk valódi (szövetségi) állam keletkezéséről, hiszen egy olyan entitás jött létre, amely nem viseli magán maradéktalanul az állam fogalmi jegyeit. Hiányzik a terület egysége, az Európai Unió alapvető szabályait rögzítő alapszerződések nem az Unió népétől, hanem a tagállami kormányzatoktól és a nemzeti parlamentek ratifikációjából erednek, ami legitimációs hiányt jelent. A legtöbbet vitatott kérdés azonban az Európai Unió vonatkozásában is a szuverenitás mibenléte. Az *Európai Unió nem az állami szuverenitással rokonítható szuverenitással rendelkezik, hiszen nincs mindenre kiterjedő hatásköre*, de kisebb részjogokat mégiscsak gyakorol. Azonban nem illeti meg a hatáskörének megállapítására vonatkozó hatáskör (kompetenz-kompetenz), így legitimációját az egyes tagállamok felhatalmazásából nyeri.

A szuverenitás kérdése és az integráció bővülésének és mélyülésének eredményeként fellépő intézményi reform szükségessége hívta életre az európai közös alkotmányról szóló diskurzust, amely újra felvetette egy föderatív állami berendezkedés irányába történő elmozdulás lehetőségét. A végeredmény a Lisszaboni Szerződés, amely jelentős vívmányai ellenére sem felel meg az állami alkotmányokkal szembeni elvárásoknak, így a *nemzeti alkotmányok maradtak a demokratikus legitimáció forrásai*. Bár az Európai Unió a Lisszaboni Szerződés révén jogi személyiséget nyert, nemzetközi szerződéskötési képességgel bír, mégsem veszi át a tagállamok szuverenitását. Az egész entitás az egyes tagállamok szuverenitásából eredő hatáskörök átruházásának elismerésére épül, a kulturális, alkotmányos, identitásbeli sokszínűség megőrzése mellett.

Az integráció működési mechanizmusa ennek alapján már nem értelmezhető a korábban meghatározó funkcionalista/neofunkcionalista, illetve a kormányközi elméletek segítségével. Jelenleg az *európaizáció és az azt meghatározó többszintű kormányzás* elmélete tűnik legalkalmasabbnak a napjainkban zajló európai folyamatok megértésére.

Az európaizáció folyamata két irányában értelmezhető: egyrészt a tagállami és szubnacionális kormányzás beolvadását, adaptációját jelenti az európai integrációba; másrészt ezzel párhuzamosan az európai integráció szakpolitikai is beépülnek a tagállamok és az alacsonyabb szintek jogi és politikai adminisztratív struktúráiba, és ez a két folyamat kölcsönhatásban áll egymással. Az európaizáció ebben az értelemben a *hatáskörök és a felelősség megosztását* jelenti a kormányzás különböző szintjein, aminek működési elve a többszintű kormányzás, melynek révén egyensúly alakul ki az egység és sokféleség, valamint a központi koordináció és a helyi autonómiák között.

A többszintű kormányzás jelenségére az *Európai Unió regionális politikájának végrehajtása során figyelt fel a politikatudomány*, amelynek *vertikális vetülete* a különböző szinteken (európai, nemzeti, szubnacionális) megjelenő szereplőket kapcsolja össze és vonja be a közös, európai döntéshozatalba; míg a *horizontális vetülete* az azonos szinten elhelyezkedő szereplők interakcióját, az *európai hálózatok* kialakulását eredményezi. Tekintettel arra, hogy ezekben a folyamatokban már nem csupán a hagyományos értelemben vett politikai, kormányzati intézmények vesznek részt, a tradicionális *kormányzat (government) fogalma már nem értelmezhető* kizárólagosan. A többszintű kormányzás horizontális iránya révén egyre nagyobb szerepet kapnak a politikaformálásban az *új gazdasági és társadalmi szereplők*

együttműködései, ezáltal olyan nyomásgyakorló csoportok jelennek meg, amelyek határokon átnyúló hálózatokat alkotva, egyre nagyobb számban és súllyal kapcsolódnak be az európai döntéshozatali mechanizmusba. Ez a jelenség a kormányzás (governance) fogalmával írható le.

Az új többszintű kormányzás elméletének megerősödésével a szubnacionális szinteken is meghaladottá vált a *Régiók Európája koncepció, amit az „új regionalizmus” elmélete váltott fel.* Az új regionalizmus lényege abban áll, hogy olyan mesterséges régiók alakulnak ki, melyek – szemben Európa történeti régióival – nem organikus fejlődés következtében jönnek létre, így a hagyományostól eltérő, *új típusú intézményrendszer* áll mögöttük, és legtöbbször a *nemzeti kereteket meghaladó, szupranacionális képződményekként* jelennek meg. A regionalizmus és regionalizáció folyamata már nem csupán a tagállami határokon belül alakítja a területi szintek struktúráit, hanem sokkal szélesebb körben épülnek ki a *határon átvélő, euroregionális kapcsolatok.*

Az új regionalizmus kapcsán egy olyan *komplex társadalmi folyamatról* van szó, ami a legszélesebb értelemben vett gazdasági tényezőktől a politikai és kulturális tényezőkig ível, és a többszintű kormányzás működési mechanizmusain keresztül életre hívja a határokon átnyúló, *regionális kormányzás jelenségét*, amit ma már számos európai uniós dokumentum is megerősít. A regionális kormányzás nem új fogalom, és nem helyettesíti a meglévő kormányzási módokat, sokkal inkább *kiegészítő szerepe van.* A regionális kormányzás *„horizontális interakcióként”* is meghatározható, azt kiemelendő, hogy az interakció elsősorban az azonos döntéshozatali szinten elhelyezkedő partnerek között jelenik meg, függetlenül a nemzeti határoktól.

Ennek eredményeként a regionális politika kiemelt területévé váltak a *határ menti térségek együttműködései*, ami *európai szintű hozzáadott értéket képvisel*, hisz a határrégiók kooperációi gazdasági és társadalmi kiegyenlítő szerepük következtében megerősítik a gazdasági és szociális kohéziót a belső és külső határ menti térségekben, s ezzel hozzájárulnak az európai kohéziós politika céljainak megvalósulásához. A határon átnyúló együttműködések megerősödése *Európa-szerte az európaizáció és a decentralizáció* folyamatainak eredménye. Itt is kétirányú folyamatot figyelhetünk meg: egyrészt az EU irányából egyfajta elvárás jelenik meg az európai jogi szabályokkal harmonizáló olyan jog- és intézményrendszer kialakítására, amely képes az *acquis* és az európai gyakorlat nemzeti szintű befogadására és alkalmazására. Másrészt jól kimutatható az a szubnacionális szintek felől érkező motiváció, amely az EU regionális

fejlesztési programjaiban való részvételre, és az európai szakpolitikákba való bekapcsolódásra ösztönöz. Ezeknek a folyamatoknak az összehangolásához elengedhetetlen a határon átnyúló együttműködések fejlesztéseinek figyelembe vétele az *európai és a nemzeti célok* kijelölésénél, valamint azok európai térbe történő szerves bekapcsolódása során.

Ezzel megerősítem az első hipotézisemet, miszerint:

1. Az állam szerepe a XXI. századra jelentős mértékben átalakult, a hagyományos *kormányzati funkciókról a hangsúly a kormányzásra* helyeződött át, amelyben jelentős szerepet töltenek be az új, *regionális és lokális szinten megjelenő*, vertikálisan és horizontálisan is összekapcsolódó gazdasági és társadalmi szereplők.
2. A szubnacionális szereplők tehát jelen vannak az európai térben, és az európaizációs folyamatoknak megfelelően érdekérvényesítő tevékenységük folytán *képesek nyomást gyakorolni az európai intézmények döntéshozatali mechanizmusaira* olyan módon, hogy az akár a közösségi rendeletalkotási folyamatot is előidézhet, ennek jeles példája az EGTC rendelet megalkotása.
3. Ezek a folyamatok önmagukban nem jelentettek veszélyt a tagállamok meglévő központi közigazgatási rendszerére, hiszen nem egy új, önálló igazgatási szint létrehozását irányozzák elő, hanem *a már meglévő szintek összekapcsolását, a gazdasági és társadalmi kohézió elősegítését*, a határok nélküli Európa koncepció erősítését tűzik célul. A szubnacionális szintek térnyerése szervesen összekapcsolódik a demokratikus részvételi formákkal és a hatékony kormányzás eszméjével, amely az egyes szinteket összekapcsoló *közpolitikai hálózatok, új szakpolitikák kialakulását eredményezi*. A vertikális európaizálódás kiteljesedése mellett előtérbe kerül a *horizontális európaizálódás*, amelyben a többszintű kormányzás azonos szintű és érdekű szereplői intenzív és változatos formában, *nemzeti határokon átívelő kapcsolatokba* lépnek egymással.

A határon átnyúló együttműködések egységes intézményrendszerének és jogi szabályozásának hiánya az egyes tagállami jogrendszerek különbözőségeire vezethető vissza, amit az Európa Tanács a nemzetközi jog keretei között nem tudott orvosolni. Ugyanakkor az Európai Unió által megalkotott, a közösségi jog hatálya alá tartozó EGTC rendelet olyan új jogi formát teremtett, ami megoldást nyújthat a határon átnyúló együttműködések egységesítésének kérdésére.

A második hipotézis bizonyításához abból indultam ki, hogy a határon átnyúló együttműködések *intézményesülésének legfőbb akadály*a, hogy az együttműködő – jellemzően szubnacionális (regionális és lokális szinten megjelenő) – partnereknek rendkívül különböző jogi és közigazgatási környezetben kell megtalálni azt a közös intézményi struktúrát, amely a határ mindkét oldalán elfogadott és működőképes. Az egységes intézményi forma hiánya az *együttműködő partnerek államainak eltérő jogi és politikai berendezkedésére* vezethető vissza, valamint arra, hogy – *az elmúlt évekig – nem létezett olyan egységes társasági jogi eszköz*, amely egész Európában kötelezően érvényes és alkalmas lenne a határ menti együttműködésekben való alkalmazásra.

Ezt a megállapítást támasztja alá az együttműködések *intézményi formáinak* bemutatására tett kísérletem, amelynek során a III. 1. fejezetben az európai intézmények munkaanyagaira, útmutatóira és gyakorlati kézikönyveire támaszkodva igyekeztem az együttműködések több megközelítésben (az együttműködések szereplői, területi kiterjedése, időtávja) tipizálni. Ennek során megállapítást nyert, hogy a határon átnyúló kooperációk csak akkor tudnak *eredményesen működni és tartósan fennmaradni*, ha *többé-kevésbé egységes, intézményesült formában* jelennek meg. Ugyanakkor a csoportosítási módok különbözőségei, az egységes szempontrendszer hiánya rávilágított arra a problémára, hogy a hasonló elnevezés ellenére az egyes intézményi formákon belül gyakran nagyon különböző struktúrák jelennek meg, ami nem segíti az együttműködések egységesítésére irányuló törekvéseket. Arra a következtetésre jutottam, hogy *a mai napig nincs egységesen elfogadott koncepció és hivatalosan használt terminológia a határon átnyúló együttműködések csoportosítására.*

Tekintettel az egységes szempontrendszer hiányára, a határon átnyúló együttműködések intézményesülési folyamatainak vizsgálatához és megértéséhez először az *európai szervezetek jogalkotási tevékenységét* tekintettem át. Ezzel egy új, általam elfogadható és valamennyi együttműködési formára alkalmazható jogi

megközelítést állítottam fel az együttműködések csoportosítására vonatkozóan. (Lásd: III. 4. fejezet, 3. ábra)

A vizsgálataim alapját az *Európa Tanács nemzetközi jog hatálya alatt, és az Európai Unió közösségi jog hatálya alatt megvalósuló jogalkotó tevékenységének sajátosságai* képezik. Ebben a megközelítésben fontos kiemelni, hogy az Európa Tanács:

- A nemzetközi jog keretei között határozza meg a szubnacionális szintek együttműködésének feltételeit, ami azt jelenti, hogy továbbra is az *államok maradnak a főszereplők*. Az Európa Tanács dokumentumai csak azon tagországok vonatkozásában bírnak kötelező erővel, ezáltal teremtenek jogalapot az együttműködések számára, amelyek aláírás és ratifikációs folyamat után beillesztik azokat a nemzeti jogrendjükbe.
- A nemzetközi jogban a tagállamok, azok régiói és egyéb szervezetei több eszköz közül választhatnak: együttműködhetnek akár a *Madridi Keretegyezmény* szabályainak megfelelően, akár *bilaterális és multilaterális államközi egyezmények*, akár *helyi és regionális szintű szerződések* keretében vagy egyébként a nemzetközi jog hatálya alatt. A Madridi Keretegyezmény, illetve annak Mellékletei – amelyek számos államközi és helyi, valamint regionális megállapodási- és státútum-modellt tartalmaznak – európai szinten egyedülálló módon elősegítették, hogy a különböző országok szubnacionális egységei között egyszerű határ menti párbeszédből konkrét együttműködés alakuljon ki, amely idővel *közös intézmények és közös testületek* létrehozását is eredményezte. Azonban az ilyen módon intézményesült struktúrák leggyakrabban *nem rendelkeznek nemzetközi jogalanyisággal*, az abban részt vevő együttműködő partnerek külön-külön a saját államuk joga szerint járnak el, a központi hatalom politikai szándékának megfelelően.
- Az együttműködések *célrendszerét tekintve a politikai tartalom és szándék* dominál, a demokrácia és jogállamiság védelme keretében a határon átnyúló együttműködések olyan széles spektrumon mozognak, mint például a kisebbségpolitika, kulturális, vagy egyéb társadalmi célok.
- A nemzetközi jog keretei között kialakított *együttműködési formák az eurorégiók és munkaközösségek*, amik sokféle intézményi változatban

működnek, nincs egységesen szabályozott struktúrájuk, változatos formákban működnek. A Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv életbe lépésével válhat majd lehetővé az egységes intézményi formában megjelenő, jogi személyiséggel rendelkező *euromegyei együttműködési csoportok* létrehozása.

A végrehajtás során szerzett tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a határon átvágó kooperációk csak az *államok közvetlen hozzájárulásával*, a jogi és az adminisztratív akadályok felszámolásával működhetnek hatékonyan és teremthetik meg az *egységes szabályozás* alapjait:

- A közösségi jogban bevezetett európai területi együttműködési csoportosulásról szóló *1082/2006/EK rendelet* a tagállami joggal szemben *elsőbbséget élvez, közvetlenül hatályosul és közvetlenül alkalmazandó*. Ez azt jelenti, hogy tagállami aláírás, megerősítés és transzformáció nélkül, közvetlenül épül be a tagállami jogrendbe, így ha a szubnacionális szintek vonatkozásában tartalmaz rendelkezéseket, akkor abba az állami szint nem szólhat bele, nem alkothat azzal ellentétes normát. Az EGTC rendelet valamennyi EU-tagállam vonatkozásában kötelező erővel bír, így főszabály szerint független az egyes államok politikai akaratától, ugyanakkor nem írja felül a már létező együttműködéseket.
- Az *együttműködések célrendszerét tekintve a regionális támogatáspolitiká* dominál, az EGTC feladatait a rendelet a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítését célzó területi együttműködés lehetővé tételére és elősegítésére korlátozza, így szűkebb mozgásteret biztosít az együttműködések számára, mint az Európa Tanács jogi dokumentumai.
- A közösségi jog keretei között kialakított *európai területi együttműködési csoportosulás* az első, célzottan a határ menti együttműködések szabályozására létrehozott, *jogi személyiséggel bíró intézmény*, ami egy *egységes struktúra* létrehozását célozza. Megjegyzendő, hogy a közösségi jog hatálya alatt régebb óta léteznek egyéb, határon átnyúló jogi személyiséggel rendelkező társasági jogi formák is, – *Európai Gazdasági Egyesülés (EEIG)*, *Európai Részvénytársaság (SE)*, és *Európai Szövetkezet (SCE)* – amik magánjogi jelleggel működnek, gazdasági célok motiválták a létrehozásukat, de

nem bizonyultak alkalmasnak a hosszú távú területi együttműködés kialakítására.

Az Európai Unió a határon átnyúló együttműködések minőségi reformját hozta létre az európai területi együttműködési csoportosulás megalkotásával, kétségtelenül *egy új jogintézményt, egy új együttműködési formát* teremtett. Ugyanakkor kérdés, hogy sikerült-e megteremteni az egységes szabályozás jogi feltételeit. Hipotézisem bizonyításához összefoglaltam azokat az előnyöket, amik az EGTC létrehozásával hozzájárultak az egységesítéshez, miközben csak részben tudom megerősíteni a korábbi feltevésemet – miszerint az EGTC megnyugtató megoldást nyújt az intézményi egységesítésre –, mert ugyanezen szabályozás újabb, nem várt problémákat és nyitott kérdéseket is felszínre hozott.

1. Bár az EGTC *szabályozás rendeleti úton jött létre, a végrehajtási szabályok megalkotása az egyes tagállamokra hárul*, ami 27 különböző tagállam nemzeti jogszabályának megalkotását jelenti. Ezzel a rendelet tagállamokra bízta, hogy minden együttműködés esetében a tagállami jogrendhez leginkább igazodó, *lehető leghatékonyabb intézményi struktúrával rendelkező EGTC* jöhessen létre. Ez a rendelkezés ugyanakkor magában rejti annak veszélyét, hogy nem jár eredménnyel az *egységességre való törekvés*.
2. Kérdésként merül fel ugyanakkor, hogy egyáltalán *szükség van-e teljesen egységes modellre*, vagy elegendő – és ezzel elérte a célját – a jelenlegi szabályozás: a rendelet meghatározza a közös irányvonalakat, majd annak részletes tartalmát valamennyi tagállam a saját jogi és közigazgatási rendszeréhez igazítja.
3. Az *egységesség és hatékonyság viszonyában* nyitott marad a kérdés, hogy a hatékonyság milyen mértékben írhatja felül a régóta várt egységesség igényét, miközben a gyakorlat fogja eldönteni, hogy vajon nem éppen az *egységesség hiánya válik-e a hatékonyság rovására*. Ezt a problémát azzal kívánja áthidalni a rendelet, hogy nem teszi kizárólagosan kötelezővé az EGTC forma létrehozását, így fennmaradnak a korábban ismertetett eurorégiós és munkaközösségi formák.
4. Tovább nehezíti az egységes joggyakorlat kialakítását, hogy az EGTC rendeletben *gyakori a hivatkozás a nemzeti jogszabályokra*, ami az

egységes rendelet ellenére is számos eltérő lehetőséget kínál, így a tagállamok a végrehajtási szabályok kialakításával befolyásolhatják – főként a tagállami jóváhagyási eljárás/annak megtagadása során –, hogy melyik *állam joghatósága alatt, és milyen székhellyel* hozzák létre az EGTC típusú együttműködések. Ezzel a rendelet lehetővé teszi a *tagállami szuverenitás* megőrzését és érvényesítését.

5. Végül az Európa Tanács égisze alatt jogi személyiséggel rendelkező ECG-k mellett az Európai Unióban *párhuzamosan* rendeleti úton ugyanerre a célra létrehozott európai területi együttműködési csoportosulás ugyanazon szervezeti formára vonatkozóan tartalmaz párhuzamos szabályozást, aminek elsősorban a harmadik országokkal folytatott határokon átnyúló együttműködés tekintetében van jelentősége.
6. Az EGTC kiemelt érdeme ugyanakkor, hogy európai területi együttműködési csoportosulás *alkalmazása nem kötelező, opcionálisan választható* eszköz a többi eddigi eszköz mellett, új rugalmas alternatívát jelent a területi együttműködési tevékenységek hatékonyságának növeléséhez, amely lehetőséget kínál az eddig működő eszközök mellett vagy helyett *újabb, jogi garanciákkal megerősített, önálló intézményi forma* használatára.
7. Az EGTC *decentralizált együttműködést jelent, az euroregionális együttműködések több éves tapasztalataira épül.* Az EGTC érdeme, hogy a decentralizált partnerségek együttműködését segíti elő, azaz a regionális és helyi szintű határon átnyúló együttműködések. Helyt ad annak a demokratikus elvárásnak is, hogy a határon átnyúló együttműködések hatásköre a nemzeti szintű kompetenciákkal azonos mértékű legyen, s ezzel a „*kormányzás új formájának*” megteremtésére *nyújtson lehetőséget* a határrégiókban.
8. A felmerülő problémák és kihívások ellenére az EGTC a *többszintű kormányzás első olyan eszköze az Európai Unió részéről, amely hozzájárul a regionális és helyi szinten megvalósított határon átnyúló együttműködés minőségi fejlesztéséhez* azáltal, hogy speciális jogokat biztosít a különböző tagállamok, azok helyi, regionális és nemzeti közjogi intézményeinek, hogy egyesített struktúrát hozhassanak létre a hatékonyabb együttműködés érdekében.

Feltevés volt, hogy a közép- és kelet-európai térségben kialakuló határon átnyúló intézményi struktúrák elégtelenek a határ menti térségek érezhető mértékű fejlődéséhez. A három szervezeti modell közül a nyugat-európai együttműködésekben egyértelműen a legelőnyösebbnek és leghatékonyabbnak a területi szintek részvételével működő regionális kooperációk bizonyulnak, miközben Magyarország, valamint a közép- és kelet-európai centralizált rendszerek esetében egy paradigmaváltás figyelhető meg, amelynek során a lokális szintek együttműködései irányába tolódik el a hangsúly.

A határon átnyúló együttműködések intenzitása Közép- és Kelet-Európában a nyugat-európai folyamatokhoz képest jóval kisebb fokú, miközben a *kis területű közép-európai országok* vonatkozásában a területegységre vetített határhosszúság viszonylag nagy, így a térség *nagymértékben érintett a határmentiség kérdésében.*

Az átalakulási folyamatból következik, hogy ezen országok területi irányítási struktúrája is rendkívül különböző, mind egymáshoz, mind a nyugat-európai rendszerekhez képest. Tapaszthatók a decentralizáció irányába mutató jelek, de az *államok többsége döntően unitárius maradt, s a szubnacionális szereplők eltérő jogosítványokkal rendelkeznek.* Mindez megnehezíti, sőt gyakran megakadályozza a partnerek egymásra találását, így az érdemi munkát teszi lehetetlenné.

A decentralizált országok gyakorlatához hasonlóan a sikeres együttműködésekhez a közép- és kelet-európai térségben is szükségessé vált az *európai normáknak megfelelő területi struktúra kialakítása.* A szubnacionális szintek közreműködését az határozza meg a határ menti kapcsolatokban, hogy a központi kormány mennyiben szélesíti ki azok közjogi kompetenciáit. Ugyanakkor a határon átnyúló együttműködések nem elégséges csupán a magánjogra alapozni, amikor azok olyan programokat érintenek, amelyeket közintézmények fejlesztettek ki és irányítottak, *szükséges lenne a közjogi jogi személyiség biztosítása.*

A legnagyobb lemaradás a horizontális kapcsolatrendszer kiépítésében mutatható ki, hiszen míg a nyugat-európai határon átnyúló kapcsolatok az új regionalizmus elvének megfelelően, alulról jövő kezdeményezések során szerveződtek, addig a közép- és kelet-európai térség országaiban a *többszintű kormányzás intézményei és külkapcsolatai hiányoznak, vagy az állami fennhatóság biztosítása mellett a nemzetközi jog keretei között formálódnak.* A nemzetközi jog szabályai, így az

Európa Tanács dokumentumai *csupán keretet jelentenek az együttműködések jogi szabályozásához*, azokat tartalommal a nemzeti törvényhozások képesek megöltetni, ami a központi szint dominanciáját erősíti.

Az eurorégió és munkaközösség – mint a gyakorlatban létrehozott és működő kooperációs forma – jogállását tekintve *nem rendelkezik önálló jogi személyiséggel*, így nem jelenthet elkülönült, önálló közigazgatási egységet, nem köthet regionális szintű megállapodásokat, pénzügyileg önállóan nem gazdálkodhat, nem rendelkezik forrásszerző képességgel. Működése során nem születhetnek az adott ország külpolitikájával ellentétes állásfoglalások, és *a résztvevő partnerek külön-külön, a saját országuk jogrendszerére alapján járnak el*.

Magyarország határai mentén ma már mindenhol *kialakultak többé-kevésbé intézményesült és ad hoc jellegű együttműködési formák*. A paletta rendkívül változatos és vegyes: az alkalmi együttműködések közül a nagyobb hagyományokra, kulturális és testvértelepülési kapcsolatokra épülő együttműködéseknek van nagy jelentősége, amelyek később elmélyülhetnek, hosszabb távú együttműködések alapozhatnak meg, míg az intézményesült formák az *euoregionális státuszt célozzák meg*.

A magyarországi határszakaszokon végzett empirikus vizsgálatok alapján megerősítem a hipotézisemet, amely szerint az *intézményesültség tekintetében alapvetően három határon átnyúló szervezeti modell jelent meg a magyar határok mentén: a nagyregionális, regionális és lokális együttműködések modellje*. A fejlődési tendencia a nagyregionális kooperációktól a lokális együttműködések kialakításának irányába tolódik el.

1. A *nagyregionális kooperációk* meghaladják a Nyugat-Európában kialakított eurorégiók térbeli kiterjedését, lazább intézményi struktúrával rendelkeznek. Főként Közép- és Kelet-Európában alakultak ki, részévé váltak az integráció mélyítését szolgáló szoros együttműködéseknek, tagállami érdekérvényesítésnek. Partnerségeik révén hozzájárultak a határok elválasztó hatásának kompenzálásához, keretet jelentettek ahhoz, hogy a határ két oldalán élő közösségek közötti kapcsolatok szorosabbá váljanak, azonban tartalmukat és céljaikat tekintve mára *kiüresedtek, megújításra szorulnak*.
2. A *regionális típusú együttműködések* több évtizedes hagyományokra épülő, *hosszú távú kooperációs formák*, amelyek felépítése, intézményi struktúrája jól működik az 1960-as évek óta a nyugat-európai

gyakorlatban. Ezt az intézményi struktúrát vették át és illesztették be a közép-európai közigazgatási rendszer sajátosságai közé. A magyar regionális típusú eurorégiók megtalálták az együttműködések megfelelő, a térség adottságaihoz leginkább illeszkedő gyakorlatát, ugyanakkor a *megújított euroregionális együttműködési keret bővítéséhez jelentősebb kompetencia és forrásrendszer szükséges*. A nyugat-európai típusú intézményesült struktúra kialakítására elsősorban a stratégiával, megfelelő jogkörrel és kompetenciával rendelkező, az *intézményesülést vállalni tudó regionális típusú eurorégiók* alkalmasak. Ehhez Magyarországon a területi középszintek hatáskörének *jogi megerősítésére, és jelentős kompetencia növelésre volna szükség, ami egy markáns reformfolyamat megvalósítását sürgeti*.

3. Magyarországhatárai mentén a *leggyakoribb a lokális típusú eurorégiók kialakulása*, amelyek révén a határ két oldalán levő települések és kistérségek, valamint azok partnerei (civil szervezetek, gazdasági kamarák) között jön létre *horizontális együttműködés*. A lokális szervezetek működése során jelentkező általános probléma, hogy ezek a *projektszintű együttműködések belső kohézió hiányában ad-hoc* jönnek létre, s a legtöbb esetben rövid ideig működnek, társadalmi beágyazottság hiányában, vagy a laza összetartó erő következtében gyorsan összeomlanak. A lokális eurorégiók legfőbb nehézsége a szétaprózottság, ami ma még gyakran meggátolja a szélesebb körű összefogást, a hosszú távú stratégia kialakítását.

A kezdeti, nagy kiterjedésű határon átnyúló térségi szinten formálódó együttműködések betöltötték eredeti funkciójukat, jelenleg már nem képesek összefogni azt a területet, amelyet lefednek. Területükön egyre inkább a *kisebb, funkcionálisan összetartozó lokális (települési, kistérségi) együttműködések* szerveződnek újra. Azok az együttműködések vannak előnyösebb helyzetben, amelyek közös *történelmi tradíciókra, régóta működő településközi kapcsolatokra építenek, lokális szinten jönnek létre, így megfelelő hatáskörrel rendelkeznek az együttműködések irányítására, ezáltal képesek valódi tartalommal megtölteni az életre hívott intézményi kereteket*.

Ezzel megerősítem fenti hipotézisemet, miszerint a nyugat-európai tendenciákkal szemben Közép- és Kelet-Európa határon átnyúló együttműködéseiben a lokális egységek játsszák a főszerepet, szervezetileg és forrásait tekintve is stabilabb

háttérrel rendelkeznek, mint a regionális területi egységek. Milyen okokkal magyarázható a paradigmaváltás, és miképp javítható a határ menti együttműködés révén a kohézió, a területi kiegyenlítés, a periférikus jelleg felszámolása a térségben?

1. *Forráshiány.* A legtöbb gondot az együttműködésekben a folyamatos forráshiány, a rendszeres működés feltételeinek elégtelensége okozza. Az önálló bevételek hiányában az együttműködések informálisak maradnak, a határon átnyúló szervezetek nagy részének energiáját ma még inkább a *létfenntartásért folytatott küzdelem* köti le, ebből következően nem is tudnak túllépni a saját települési határaikon.⁵²¹

Az együttműködések finanszírozásában jelentősen megnő az EU-források szerepe, amelynek lehívásához a fejlesztési célokat az *Unió pénzügyi támogatási formáinak prioritásaihoz* kell igazítani, ami gyakran nem esik egybe a határregió fejlesztési céljaival. Ilyen esetben az együttműködések tematikájának az *EU támogatásokhoz való igazítása akadályozhatja, lassíthatja, sőt torzíthatja* a határon átnyúló együttműködések valódi, belső tartalmát és hatékonyságát.

A legéletképesebbnek azok az együttműködések bizonyultak, amelyek az *együttműködési célok kiszélesítésével, a horizontális partnerségek gazdasági és társadalmi beágyazottságának növelésével* alkalmassá váltak a hosszú távú együttműködés megvalósítására. Ezt a közösségi, a nemzeti, a regionális és az euroregionális *célok integrált megvalósítása* képes elősegíteni.

2. *Etnicitás és identitás.* A (euro)regionális tudatosság kialakításához elsősorban közösségi együttgondolkodás, a lokális keretek túllépése szükséges. A helyi szervezetek viszont még a helyi identitásukat is nehezen tudják megtalálni, ezért a saját szerepük, szervezetük régiós keretben történő elhelyezése nagyon kezdetleges, *a regionális intézmények egyáltalán nem jelennek meg számukra régiós szervező erőként.*⁵²² A területi identitás kérdése a közigazgatási struktúra jellegéből fakadóan nehezen mérhető, az érintkező határszakaszokon

⁵²¹ Az együttműködések fő szereplői az önkormányzatok, amelyek gazdálkodási önállósága napjainkra minimálisra korlátozódott. A finanszírozási modell már nem forrásalapú, hanem feladatfinanszírozás történik, ami az intézményrendszer konzerválására ösztönöz. Ez a teljes önkormányzati rendszer finanszírozási rendjének átalakítását teszi sürgetővé. Forrás: Pálné K. I. 2008, 222.

⁵²² Döbrönte K. – Fejes Zs. 2004, 54-55.

főként a *magyar-magyar kapcsolatokból adódóan* sokkal inkább a történelmi múltban gyökerező területi egységek kapcsolatrendszerében figyelhető meg ilyenfajta kötődés.⁵²³ Ebben az esetben jelentős szerepe lehet az *ethnicitásnak, a nemzeti és etnikai kisebbségek nagyobb, konstruktív szerepet* kaphatnak nemcsak az euroregionális folyamatokban, hanem egész Európa önazonosságának meghatározásában, ami már túl van a régiók kizárólagosságának horizontján.⁵²⁴

Az identitás megerősítéséhez azonban *határ menti együttműködések céljainak sokkal erőteljesebben kellene a hétköznapi élet területeire és problémáira* (határátkelés, rokonlátogatás, bevásárlás, turizmus, kulturális hagyományok ápolása) koncentrálni az elvontabb célok helyett, mert a lakosság sokkal inkább képes egy ilyen identitás befogadására vagy kialakítására. Ugyanakkor nem elegendő csupán a „tér szervezeti kitöltése (institutional thickness)”,⁵²⁵ hanem a szereplők és szervezetek közötti *bizalom, és közös érdekelttség megléte* is elengedhetetlen az identitás megteremtéséhez.

3. *Közvélemény formálása, információáramlás.* Schubert szerint a *mentalitás megváltoztatása* – a tolerancia, a nyitottság a másik nyelv és kultúra irányba – az együttműködés nem központosított, hanem szétterített megerősítésének fontos feltétele.⁵²⁶

Novotny felhívja a figyelmet az *információs kapcsolati hálók hiányosságaira, és ezzel összefüggésben a nyelvi nehézségekre.* Ha ugyanis a társadalmi szereplők nem építenek ki *hatékony kommunikációs hálózatokat,* nem tud kialakulni integráció az intézmények között, így az információkat csak hiányosan és jelentős késéssel közvetítik. Az információáramlás esetlegessége és akadozása adódhat továbbá *érdekellentétből, a megfelelő fórum és eszközök nélkülözéséből, illetve a motiváció és a bizalom hiányából.*⁵²⁷

⁵²³ Koncz G. 2005, 361.

⁵²⁴ Frivaldszky J. 2006, 56.

⁵²⁵ Pálné K. I. 2001, 271.

⁵²⁶ Schubert, Franziska: Working paper: EU enlargement – a Challenge for what? The Hungarian-Romanian CBC. Hungaryan Academy of Science, Challenge project, October, 2005.

⁵²⁷ Novotny G. 1998, 89-96.

A hosszabb távú, intézményesített határon átnyúló együttműködések fenntarthatósága azon múlik, hogy mennyiben sikerül az EU elvárásainak megfelelő, a 2007-13 közötti költségvetési időszak támogatási rendszeréhez igazodó, jogi személyiséggel rendelkező, egységes intézményi háttérrel kiépíteni. Az EGTC egy olyan rugalmas, ugyanakkor egységes hálózati rendszer kiépítésére alkalmas, amely lehetővé teszi a szubnacionális szintek bevonását a többszintű kormányzás rendszerébe, és megteremti az európai szintű együttműködési hálózathoz történő csatlakozásuk feltételeit is.

Az EGTC rendelet választ jelentett a nemzetközi jogban felmerülő problémákra, a valamennyi tagállamban egységesen jogi személyiséggel rendelkező, közös együttműködési forma eddigi hiányára. Az EGTC rendelettel a közösségi jog hatálya alatt az Európai Unió új minőségű, intézményesült együttműködési formát biztosított a határon átnyúló együttműködések számára.

A szabályozás időszerűségét és fontosságát támasztja alá, hogy az újonnan csatlakozott, közép- és kelet-európai térség országai elsők között alkották meg az EGTC rendelet végrehajtását szabályozó nemzeti jogszabályt, amelyben Magyarország is élen járt.

Felmerül a kérdés, hogy az új szabályozás mennyire eredményes a közép- és kelet-európai térségben, az EU külső határai mentén is képes-e megvalósítani az egységes struktúrát, illetve az egységes struktúra megléte mennyiben teszi hatékonná az együttműködések kialakítását. A szabályozás miként járulhat hozzá a tényleges hatalmi decentralizációhoz, valamint a fejletlen határ menti területek fejlesztéséhez az európai centrumba bekerült új perifériákon. Erre a kérdésre Magyarország és szomszédai EGTC nemzeti jogszabályainak vizsgálata alapján, az EGTC intézménye ellen és mellett megfogalmazott érvek összevetésével adok választ, és egyben értékelem a fenti hipotézisemet.

1. Az EGTC rendelet létrehozása éppen az Európai Unió legnagyobb mértékű bővítése után következett be, amikor szükségszerű volt reagálni a hatalmas területi különbségekre, és az EU-n kívüli területekkel való együttműködés lehetőségeire. A szabályozás paradox jellege mutatható ki abban, hogy az EU éppen az EGTC rendelettel kívánja elősegíteni a belső piac kiegyenlített és harmonikus fejlődését, és a területi kohéziót, miközben minél keletebbre haladunk az integrációban, annál kevesebb a

helyi szinten meglévő erőforrás, vagyis a tényleges együttműködési lehetőség – ez pedig *a demokratikus folyamatok ellen hat*.

2. Az egységesítés irányába mutat az EGTC rendelet abban a tekintetben, hogy az együttműködés székhelye szerinti állam joghatósága alatt, a *határ mindkét oldalán közösen alkalmazandó jog egyetlen közös intézmény létrehozását teszi lehetővé*, ahol a tükörszervezetek egymás melletti működtetése kiküszöbölhető. Ugyanakkor a rendelet végrehajtásában *megmarad a tagállamok jogalkotási szerepe*, valamint az EGTC *bejegyzési és jóváhagyási eljárásai tekintetében az állam diszkrecionális jogkörrel bír*, pedig ilyen értelemben kétséges lehet, hogy a rendelet a tényleges célja valóban az *önkormányzatiság helyi vagy regionális erősítése-e*, hiszen *az konkurenciát jelent a kormányzat számára*.
3. Az együttműködések alanyai között az EGTC szabályozás csupán a *közjogi jogi személyeket* sorolja fel, ami két okból is problémás. Egyrészt nem szorítkozik a választott testületekkel rendelkező önkormányzati szervekre, hanem felesleges módon vonja be az együttműködésbe az állami közjogi közigazgatási szereplőket, ami főként a közép- és kelet-európai térségben a tagállami dominanciát tovább erősíti. Mindeközben *kiszorítja a gazdasági és társadalmi szereplőket*, amelyek az együttműködés legfőbb generátorai, és a demokratikus határon átnyúló kapcsolatok mozgatórugói.
4. A rendelet célja a fenti paradox következmények ellenére mégis az, hogy olyan *rugalmas struktúra jöjjön létre*, amely az együttműködések által érintett *tagállamok jogrendjébe illeszkedik*. Az EGTC-rendelet nagy szabadságot biztosít abban a tekintetben az együttműködések számára, hogy miképpen építik ki az intézményi formáikat, hiszen csupán két kötelezően létrehozandó szervezeti egységről (közgyűlés és igazgatóság) rendelkezik.
5. Az EGTC rendelet hiányossága ugyanakkor, hogy *a harmadik államok jogalanyai részvételére vonatkozóan nem tartalmaz egységes szabályozást*, az erről való döntést a tagállamokra bízta. Mindemellett a külső határ menti együttműködések, illetve az *európai szomszédságpolitika szempontjából pozitív trend tapasztalható az EU*

- egyes tagállamaival szomszédos harmadik országok részéről, ahol a tagállami és szubnacionális szinten egyaránt van érdeklődés az EGTC fejlesztési lehetőségei iránt, ezért már számos lépést tettek ezen projektek előmozdítására. (Ung-Tisza-Túr EGTC; Banat-Triplex EGTC).
6. Az EGTC rendelet nem szünteti meg, és nem korlátozza a korábban létrejött, sokkal részletesebb nemzetközi együttműködési szerződéseket és egyezményeket, így *nem váltja fel a korábban kialakult intézményesült együttműködési formákat (eurorégió, munkaközösség) sem*, ugyanakkor hiányossága, hogy nem rendelkezik a korábbi együttműködési formákból EGTC-vé alakulás esetleges szabályairól, illetve azok egymáshoz való viszonyáról.
 7. Az EGTC az együttműködések három formáját (határ menti, transznacionális, interregionális) teszi lehetővé, ezzel alkalmat teremt a *több szintről érkező, eltérő adminisztrációs szinteket képviselő tagok közti együttműködés* kialakítására. Egy EGTC-ben tagként megjelenhet maga az állam, nemzeti hatóság, regionális, lokális szereplő egyszerre is. Mindez egy érdekes kompetencia-mixet hoz létre, de nem helyettesíti a meglévő közigazgatási szinteket.
 8. Az EGTC rendelet hiányossága, ami egyben rugalmasságot is biztosít, hogy az együttműködés *optimális méretére, valamint arra vonatkozóan, hogy mekkora földrajzi területet fedhet le*, nem tartalmaz kötelező előírásokat. A részt vevő partnerek területi kiterjedése és szereplői köre nagymértékben függ a célkitűzés tárgyától és az együttműködés fokától.
 9. Tekintettel arra, hogy az EGTC területi kiterjedésére nincs szigorú megkötés az EU részéről, hangsúlyozni lehet, hogy a regionális és kohéziós politika rendszerében a *támogatásokhoz való hozzájárulás is az EGTC formává alakulást ösztönzi*.
 10. A rendelet tárgykörét tekintve nem távolodik el *az európai regionális politika pénzügyi támogatási rendszerétől*, ezért céljait tekintve *korlátozottabb lehetőségeket biztosít az Európa Tanács normáihoz képest*. Ugyanakkor az EGTC célrendszere egyben az előnye is, hiszen *egyszerűsítheti az adminisztrációt, a nemzetközi együttműködést, és a pénzügyi ellenőrzést a területi együttműködés kapcsán*.

Hipotézisemet csupán részben tudom megerősíteni, azzal, hogy az EGTC rugalmas intézménye ugyan lehetővé teszi a szubnacionális szintek bevonását a többszintű kormányzás rendszerébe, és megteremti az európai szintű együttműködési hálózathoz történő csatlakozás feltételeit, ugyanakkor az ezek a lehetőségek a közép- és kelet-európai térség centralizált államszerkezetében nehezen kihasználhatóak, és ráirányítják a figyelmet a demokratikus folyamatok hiányára.

Az EGTC rendelet és annak magyarországi végrehajtása nem erősíti meg kellőképpen a szubnacionális szintek helyét és szerepét a központi kormányzattal szemben. A szubnacionális szintek még mindig nem jelentenek valódi konkurenciát a nemzetállamnak és az európai integrációnak. Térségünkben még nem beszélhetünk a többszintű kormányzás hatékony és megfelelő működéséről, így az EGTC szabályozás ebben a formájában nem tesz maradéktalanul eleget a szubszidiaritás elvére épülő, demokratikus elvárásoknak. A többszintű kormányzás feltételeit elsősorban a tagállamok határozzák meg, így nemzeti szinten kellene megteremteni a helyi és regionális önkormányzatoknak az európai politikai koordinációban való részvételét.

V. 2. Hasznosítási javaslatok

Az önkormányzatok bekapcsolódása a globális kormányzásba olyan érdekes problémakör, amelyre vonatkozóan a hazai kutatások még alig mutatnak fel eredményeket. Értekezésem alapvetően *jogi-igazgatási megközelítést alkalmaz*, az EGTC rendelet szabályozásának ellentmondásai és hiányosságai azonban ráirányítják a figyelmet a *további kutatási feladatokra*, valamint néhány jogalkotási módosításra.

1. Az objektív vizsgálati szempontok mellett nem hagyhatók figyelmen kívül a *kulturális és etnikai szempontok*, az etnikai hálózatok, amelyek képesek áthidalni az együttműködésekben rejlő akadályokat, „fékező” körülményeket, amelyek vizsgálata új kutatási irányok kijelölését teszi szükségessé. Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom megemlíteni, hogy a magyar nemzeti EGTC szabályozás érdeme, hogy a *résztvevők alanyi körét kiterjeszti a kisebbségi önkormányzatokra* is, amire a Madridi Keretegyezmény nem adott lehetőséget. Ugyanakkor problémás, hogy a kisebbségi önkormányzatok EGTC tagsága a közbeszerzési törvénytől függ,⁵²⁸ holott ezt a kisebbségi jogok alapjogi jellegéből kellene levezetni és egyértelműen szabályozni.
2. Kíváncsú voltam a *harmadik államok jogalanyai részvételének egységes a szabályozása* az EGTC rendeletben. Alkotmányos megkülönböztetést, visszásságot okoz, hogy megszülettek az EGTC rendelet nemzeti végrehajtási szabályai, és nagyobb mozgásteret adnak a kétoldalú együttműködésre azoknak a jogalanyoknak, amelyek uniós tagállammal határosak, míg más résztvevők esetében további feltételek is szükségesek. Másfelől a bilaterális egyezmények is szorgalmazzák az önkormányzatok határon átnyúló együttműködését, anélkül, hogy ezeket összehangolták volna jogilag, miközben érintette azokat a szomszédainkat is, amelyek közben EU-tagállammá váltak.
3. Az EGTC rendelet vonatkozásában uniós felülvizsgálatot igényel a *korlátolt felelősség kérdése*, és az ezzel kapcsolatos eltérő tagállami szabályozásokból fakadó problémák kiküszöbölése. Magyar

⁵²⁸ EGTC törvény 1. cikk (3) bekezdés alapján a Kbt. 22. cikk (1) bekezdés c)-d) pontjai

szempontból megszorító rendelkezést tartalmaz a román nemzeti EGTC jogszabály abban a tekintetben, hogy *nem engedi meg a tagok felelősségének korlátozását*, azokat vagyoni hozzájárulásuk mértékében korlátlan felelősség terheli.⁵²⁹ Ez azt eredményezi, hogy a magyar önkormányzatok – amelyek csak korlátozott felelősségvállalást tehetnek –nem vehetnek részt a romániai székhellyel rendelkező együttműködésben, miközben a magyar székhellyel bíró EGTC esetében pedig eléggé aszimmetrikus helyzetet eredményezhet ez a szabályozás.

4. Fontos jogszabályi módosítás lehetne a *már működő EGTC-hez történő tagként való csatlakozási eljárás egyszerűsítése* annak érdekében, hogy ne kelljen minden esetben újra a jóváhagyási eljárást lefolytatni, mert rendkívül időigényes, így akadályozza az együttműködési szándékot. Egy többszereplős EGTC-nél egy újabb helyi önkormányzat csatlakozása és a létesítő okiratok módosítása közgyűlési hatáskör lehetne, a hatóságok informálása mellett.⁵³⁰
5. Az EGTC rendelet uniós szabályozásán túl a legszembtűnőbb probléma, hogy európai szinten tisztázatlan a párhuzamos szabályozást tartalmazó *EGTC rendelet és az Európa Tanács Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvének viszonya*.
6. Az esetleges ellentmondások és következetlenségek meghatározása és megszüntetése végett vizsgálatnak lehet alávetni *a hazai jogszabályokat a helyi jogrend egyértelművé tétele, és a határon átnyúló együttműködés jogi értelemben vett biztonságossá tétele érdekében*. Ennek során mindenekelőtt a Madridi Keretegyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyveit – köztük az Utrechtben aláírásra bocsátott Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvet – kell figyelembe venni. Ehhez szükség lehet konkrét hazai jogszabályok elfogadására, a helyi önkormányzatokra vonatkozó általános joganyag módosítására, vagy például a külföldi jogalanyokkal való együttműködés tilalmának vagy korlátozásainak feloldására vagy

⁵²⁹ Emergency Ordinance regarding the European Groupins of Territorial Cooperation. Official Journal of Romania. Part. 1. No. 769/13. XI. 2007. 14. cikk (3) bekezdés

⁵³⁰ Forrás: Önkormányzati Minisztérium. <http://www.otm.gov.hu/web/egtc.nsf/html/munkacsoport.html> (Letöltés: 2010. február 20.)

megváltoztatására.⁵³¹ Bár a határon átnyúló együttműködésben való részvétel önmagában a magyar önkormányzatok szempontjából nem vet fel alkotmányossági aggályokat – hiszen mind az Alkotmány, mind a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény kimondja, hogy a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörükben a magánjog keretei között együttműködhetnek külföldi önkormányzatokkal⁵³² – a Kiegészítő Jegyzőkönyvek legvitatottabb pontjai a magyar jogrend számára azok a cikkek, amelyek alapján a részes államok kötelesek elismerni a joghatóságuk alá tartozó önkormányzatok és hatóságok *nemzetközi szerződésalkötési jogát*,⁵³³ valamint a nemzeti jog keretein belül *határon átnyúló (közjogi vagy magánjogi) jogi személyiséggel rendelkező együttműködési forma* felállítására adnak lehetőséget.⁵³⁴ Ennek érdekében megfontolandó az Alkotmány, az Ötv., valamint a nemzetközi szerződésalkötési eljárásról szóló 2005. évi L. törvény ide vonatkozó módosításának szükségessége.

A 2010-2011 közötti időszak kiemelten fontos az EGTC-k jogi kérdésekkel kapcsolatos gyakorlati nehézségeinek megoldása szempontjából, amely alapvetően az *EGTC-rendelet 2011. évi felülvizsgálata köré csoportosuló feladatokat* jelenti. A következő években az *EGTC kilép a tesztfázisból, a már megvalósult projektek eredményei összehasonlíthatóvá válnak, az eszköz hozzáadott értéke szakpolitikai és helyi szinten is megerősítést nyerhet.*

Mindez befolyásolhatja a *kohéziós politika 2013 utáni keretinek* kialakítását is, különösen az Európai Területi Együttműködési célkitűzés terén, akár az EGTC programszinten történő alkalmazásával a jelenlegi projekt-orientált gyakorlat mellett.

A disszertációban feldogozott problémakör komplex, széles körű feltárása révén a teljes anyag alkalmasnak bizonyulhat az elméleti és gyakorlati problémák megismerésében érdekelt szakemberek, a regionális politika iránt érdeklődők számára *gyakorlati útmutatóként* való alkalmazásra, valamint az *egyetemi oktatásban* oktatási segédanyagként történő felhasználásra.

⁵³¹ Határon átnyúló együttműködés: a központi kormányzat szerepe az akadályok elhárításában. Az ET Helyi és Regionális Önkormányzatokért Felelős Miniszterek Konferenciája, XVI. ülés, Utrecht, 2009. november 16-17. MCL-16(2009)6b 2-4.

⁵³² Lásd bővebben: IV. 1. 2. 2. fejezet

⁵³³ Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikk

⁵³⁴ Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3-5. cikk

Summary

My aim has been to present comprehensively one of the key areas of the European regional and cohesion policy, namely *the pillars of the territorial cohesion* – including cross-border, transnational and interregional cooperations –, as well as to reveal and synthesize Western-European and Central-Eastern European characteristics of the cross-border cooperations, and to provide alternative solutions to problems stemming from legal and institutional deficiencies.

Cross-border cooperation forms fulfil an increasingly significant role along the border of Hungary, and during the *process of sub-national integration* these models gain more and more importance concerning *development policy*, the *cohesion policy* of the European Union and Hungarian *neighbourhood policy*. The hidden possibilities in decentralised cooperation, and the improvement, deepening and intensification of cross-border relations make a complex analysis of the topic necessary.

The purpose of my dissertation is to approach regional policy from a new point of view. This topic is especially current and topical, since a process in European integration has already started, in the course of which *the former governing system based on national sovereignty is gradually transformed, while the local and regional levels strengthen both their political and decision-making powers*. In my thesis, I wish to survey the impacts of this process on cross-border cooperation; search for answers to the questions of the conversion of the public administrative system – with particular attention to the coordination of the public administrative territorial structure and regional development, as well as to the timely question of delegating powers from the central to the local levels, which also affects sovereignty.

The pillars of the territorial cohesion include cross-border cooperation and democratic local and regional structures; and the local and regional collaborations along the borders, sharing the same interests, contribute to the enlarging and due to decentralization deepening European integration process. Union financial funds have significantly promoted the establishment of cooperative institutions along Hungary's borders. Regarding cross-border cooperation, these often involve only short-term, ad hoc forms of collaboration, implementing isolated, individual projects. The elaboration of a long-term strategy and development programme that declares the common

priorities, as well as gradual alignment with the funding system of the regional policy, has helped to develop closer contacts between the inhabitants of the regions along the borders. At the same time, the improvement of broad-based strategic partnerships among political, economic and private actors has fostered the strengthening of the cross-border development connections and the institutionalization of the Euroregions.

More and more *Euroregions are being formed in Central and Eastern Europe, but their organisational structure, authority and the decision-making competence of the members lags far behind those in Western-Europe*. I investigate the comparison of the European norms regarding cross-border cooperation and the Central-Eastern European characteristics, with a focus on Hungary's cross-border cooperation, especially involving neighbouring countries, and the legal and public administrative features of that cooperation, as well as the related regionalisation processes.

1. Processes observed along the borders of Hungary

Cross-border cooperation is a significant component of the European integration process. Today, the *Hungarian borders and border regions enjoy various types of cross-border cooperation*, of which Euroregions have become the most widespread.

My research has led me to approach regional policy from a new point of view. I consider the institutionalisation and the possibilities for legal and institutional development of the Euroregions which have been created along Hungary's borders and formed in the framework of the enlarging and deepening integration of the *(Euro)regions of Europe*.

1. European integration and the economic and political changes that took place in the 1990s in the countries of Central and Eastern Europe have influenced the pattern of Euroregional development, which differs from Western patterns. The Euroregions face several legal, administrative and practical problems in the course of their operation. The majority of Hungary's neighbouring states remained primarily unitarian, and at the same time, regional and local actors possess different rights. *The lack of competence in the course of the Euroregional cooperation, and the diversity of responsibilities and level of organisation of the cooperating*

partners present the problems. Beside the traditional political actors (municipalities), new social and economic actors have appeared (regional development councils, agencies, economic and non-governmental organisations), as well. All the above, renders it more difficult for cooperating partners to meet each other, and often makes substantive collaboration impossible.

2. The objectives of Euroregional cooperation (economic, political, regional development, socio-cultural) are determined by the financial resources allocated for the support of the development. It is important to emphasize this, since *the lack of proper financial support or the lack of financial decentralization often means that the cooperations are not operable*, and do not dispose of the local capacity that is necessary for the social and economic improvement. Those cooperations proved to be the most viable that broadened the objectives of the collaboration and increased the economic and social inclusion of the horizontal partnerships, and so became capable of formulating long-term goals. Developments that strengthen each other, and *the integrated implementation of local, national, regional and Euroregional goals promote the success of the Euroregional strategic plan.* Through integrated development, cross-border cooperations along the borders of Hungary facilitate the principle of territorial equalization, and also promote the strengthening of the 'Euroregional', European territorial cooperational identity, which is based on the organic connection of border regions that lag behind economically due to their peripheral location.
3. Cooperation between border regions is a European-level interest, since the collaboration of these regions has a social-economic compensatory role, and so strengthens the economic and social cohesion in the regions along both *internal and external borders*, thus contributing to the fulfilment of the objectives of European cohesion policy. *The strengthening of cross-border cooperation all over Europe is a result of Europeanization and decentralization processes.* There exists on the one hand an external, EU-expectation which requires the development of a legal and institutional system that is capable of incorporating and applying the *acquis* and the European practice at the national level, while

on the other hand, there coexists an internal urge, which inspires regions to take part in EU-funded regional development programmes.

In order to achieve this, it is essential to *harmonize the development of the Euroregions with national and community goals*, with the objectives of the National Spatial Development Concept – which determines the regional development – and with the actual priorities of the Hungarian National Development Plan. The latter acknowledges the organic inclusion of Hungary in the European area by fostering regional and cross-border cooperation in the future. The local/regional goals often do not coincide with the plans of central governments. That is why it is of fundamental importance to call in not only the regional development councils, but also the Euroregions, to recognize them as partners in cross-border development, and to improve vertical partnerships.

The EU reduces the disadvantages of underdeveloped border regions with financial assistance. The possibility of obtaining resources from the INTERREG Community Initiative as well as the pre-accession instruments (Phare CBC, TACIS CBC, CARDS CBC), provides a strong incentive to formulate cross-border initiatives.

Thanks to alignment with the *funding system of the regional and cohesion policy*, closer contacts evolved between the local/regional communities of the borderline area, Euroregional communication promoted the deepening of horizontal partnerships, and this turned into a factor that enhances the cohesion of cooperation in Hungary's border areas.

The advantage of the *European Territorial Cooperation (ETC)* – which replaces the INTERREG Community Initiative in the 2007-2013 programming period – is the implementation of common projects with the view to making that grouping responsible for managing the operational programme, by conferring on it the responsibilities of the managing authority and of the joint technical secretariat, irrespective of the territorial division determined by national state borders. The added value of *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)* is that it represents both sides of the borders equally by applying common projects, which means simplification of administration, cooperation and financial control of territorial cooperation in Europe.

The eastern enlargement in 2004 and 2007 increased the length of the *EU's external borders*. As Hungary became a full member in the Schengen Zone in 2007, new opportunities occurred along the internal borders due to certain positive changes.

At the same time, however, as a consequence of the strengthening of external border security and the increased difficulty of crossing external borders (obligatory visa), the Euroregions along the Ukrainian and Serbian borders are building bridges in EU-relations with third countries.

2. Legal procedures of the cross-border cooperation

The Council of Europe, in order to strengthen the cross-border cooperation, played a prominent role in eliminating the barriers of international regional cooperation and in promoting the process of decentralization of central power. Numerous documents aiming to establish the legal framework for cross-border cooperation have been produced, including the Madrid Convention (1980) and the Additional Protocols (1995; 1999; 2009), the European Charter of Local Self-government (1985; and its Additional Protocol 2009), and the Draft European Charter of Regional Self-government (1997).

However, the recommendations and opinions of the international organisations representing regional interests (Council of Europe, Association of European Border Regions) and also those of the *EU Committee of the Regions* possess a “soft-law” character, and so these *only provide a framework for cooperation, which only national legal regulation can fill with real content*. That is why cross-border activities are influenced by multilateral, bilateral and trilateral agreements even today, mainly depending on the partners’ political will. Although local and regional agreements also exist, in most cases these belong to the field of private law, securing the public law authority of the state.

The lack of unified legal regulation originates from the *diversity of the legal systems*, and also from the fact that community level regulation settling the legal state of the Euroregions, and securing the acknowledgement of the right of public legal international treaty-making of the local and regional governments, was absent from the legislation of the European Union for a long time. The *Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council on a European grouping of territorial cooperation (EGTC)* is a response to the lack of legal and institutional instruments, and ensures cooperation facilities for the local and regional authorities and member states under the *acquis communautaire*. It is applicable in every member state, even in those

that have not signed the Madrid Convention and its Additional Protocols or the special bi-, and multilateral agreements.

The new legal instrument supplements the already existing initiatives and forms of cooperation, although the Euroregion and the working community also remain. The EGTC regulation leads to the strengthening of *cross-border cooperation in both European and domestic law, providing the opportunity for the partners in the cross-border cooperations to create structures with legal personality.*

3. Processes of institutionalization of the cross-border cooperation

In the course of comparing the European practice and the Central-Eastern European characteristics of the cross-border cooperation, our research focused primarily on the institutionalization process of the cooperations developing along the Hungarian borders.

In those Central European countries with small territory, the length of borders belonging to a territorial units is relatively large. Along the Hungarian border sections, the initial great regional cooperations (Alps-Adriatic Working Community (1978), Carpathian Euroregion (1993), Danube-Drava-Sava Euroregional Cooperation (1998)), are increasingly being replaced by smaller, functionally united organizational models of the local Euroregional cooperation (municipality, microregion).

At present, most of the *Hungarian cooperation systems name themselves Euroregions, and establish a more or less organized structure, or working organization to assist their work, although the level of integration varies considerably.* These formations do not dispose of political power and autonomous government; the real operational tasks are provided by private law working organisations.

The institutionalization of cross-border cooperations sooner or later becomes necessary in each case, in order to achieve more efficient representation of interests, common representation and more productive realization of the funding programmes. *The mission of the Euroregions is to develop and deepen external partnerships with the states, regional and local governments.* The border regions contribute to the deepening of cross-border relations through development centres and sub-centres. I have detected the following organisational models along the Hungarian borders:

1. *Great-regional cooperation* systems (macroregion, over NUTS 1) – in spite of their names (Euroregion), these are *Working Community* forms.
2. *Euroregional cooperation* system:
 - at regional level (region NUTS 2, county NUTS 3), relations with regional participation that are the closest to the status and organizational construction of *real Euroregions*, based on inter-territorial cooperation, but do not work in a proper institutional way;
 - at local level (microregion LAU 1, settlement LAU 2), that have well-functioning municipal and town-twinning relations, supported by inter-town and microregional cooperation systems.
3. *European grouping of territorial cooperation* (EGTC) is an organisational form with legal personality, designed to facilitate and promote cross-border, transnational, and interregional cooperation. EGTC members are at different levels, they can be EU Member States, regional and local authorities, associations, and any other public body from different member states.

Most cooperating organisations have developed from mainly local initiatives and traditions, and found their role in the shaping of local and regional international relations.

4. A new legal institution: the EGTC

Based on current Hungarian trends, it can be stated that *local types* of initiative choose this new EGTC form of cooperation. The Ister-Granum EGTC (HU/SK) and Ung-Tisza-Túr EGTC (HU/SK/RO/UA) currently being registered and the other EGTC-s taking shape are strengthening this process.

The *great-regional and regional types of cooperations* are waiting for the first experiences of the founding and operational practice of the first EGTC-s. At the same time it can be stated that, among the currently existing legal instruments, irrespectively of the size and the number of participants, the EGTC is the most efficient way to realize the common goals.

The added values of the EGTC-s:

1. The European Union has established a *new legal instrument*, a new form of cooperation of the European territorial cooperation (2007-13; Objective 3). The adaptation of the European grouping of territorial cooperation (EGTC) is not obligatory; it is an instrument besides the existing ones, and choosing it is optional, it represents a *new alternative to increase the efficiency, legitimacy and transparency of the activities of territorial cooperation*, and at the same time secures legal certainty.
2. The EGTC signifies *decentralized cooperation*, and is built on the years-long experience of Euroregional cooperation. It is an instrument of multi-level governance, and contributes to the quality improvement of local and regional cross-border cooperation.
3. The EGTC regulation is the first example among EU legal regulations in the course of which a legal instrument *grants special rights to local, regional and national public law institutions and civil law organisations of the different member states*, in order to develop unified structures that can achieve a more efficient cooperation.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- AEBR: Synthesis Report: Towards a New Community Legal Instrument Facilitating Public Law Based Trans-European Co-operation among Territorial Authorities in the European Union. Final, March 2004. (lábjegyzetben: Synthesis Report)
Forrás: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-S/Publications/Pages/welcome.aspx> (Letöltés: 2009. szeptember 30.)
- AEBR–European Commission: Gyakorlati Útmutató a Határon Átnyúló Együttműködésekhez. Gronau, 1997. (lábjegyzetben: AEBR Guide)
- AEBR–European Commission (eds.): Practical Guide to Cross-border Co-operation. Guide 2000 (German)–Regional Policy, 3rd edition, 2000. (lábjegyzetben: LACE Guide)
Forrás: http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/lace_guide.hu.pdf (Letöltés: 2007. február 10.)
- Ágh Attila: Demokratizálás és európaizálás. Villányi úti könyvek, Budapest, 2002.
- Ágh Attila: Európa új határai: A „Magyarország 2015” projekt célkitűzései. In: Kaiser Tamás (szerk.): Hidak vagy sorompók? A határokon átvélő együttműködések szerepe az integrációs folyamatokban. Ú.M.K., Budapest, 2006. 42-63.
- Ansell, K. Christopher: The governance dilemma. European Political Science, 2008/7. 460-486.
- Balázs István: A központi szint alatti közigazgatás helyzete és változásai az EU-országokban I. Magyar Közigazgatás, 2003a/szeptember. 513-520.
- Balázs István: A központi szint alatti közigazgatás helyzete és változásai az EU-országokban II. Magyar Közigazgatás, 2003b/október. 601-616.
- Balázs Péter: Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2002.
- Baller Barbara: Az eurorégiók szerepének változása Magyarország uniós csatlakozása után. Európai Tükör, 2004/1. 145-172.
- Baranyi Béla: A határmentiség kérdőjelei az Északkelet-Alföldön. MTA RKK, Pécs, 2001.
- Baranyi Béla: Euroregionális szervezetek és új interregionális szerveződések Magyarország keleti határai mentén. Magyar Tudomány, 2002/11. 1505-1518.
- Baranyi Béla: A határmentiség dimenziói Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007.
- Benko, Georges: A regionális fejlődés útjai: globálistól a lokálisig. Tér és társadalom, 1997/ 2. 1-16.
- Benko, Georges: A regionális tudomány. Dialóg Campus Kiadó, Pécs-Budapest, 1999.
- Berke Barna: Az európai közösségi jog alkotmányos korlátai. In: Mádl Ferenc (szerk.): Európai jogi tanulmányok 2. ELTE ÁJTK, Budapest, 1996. 9-49.
- Blanke, Hermann-Josef: Az Európai Unió államtani kérdései. A Maastrichti Unió Szerződés. In: Takács Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 867-893. (Eredeti: Blanke, Hermann-Josef: Der Unionvertrag von Maastricht – Ein Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat? Die öffentliche Verwaltung, 1993/10. 412-423. Fordította: Dukkon Balázs és Jakab András)

- Blatter, Joachim – Clement, Norris: Cross-Border Cooperation in Europe: Historical Development, Institutionalization, and Contrasts with North America. *Journal of Borderlands Studies*, 2000/1. 15–53.
- Blutman László: EU-jog – működésben. Bába Kiadó, Szeged, 2004.
- Boda Zsolt: A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában. Politológus Vándorgyűlés, 2006.
Forrás: http://politologia.ektf.hu/polvgv2006/eloadasok/boda_zsolt.doc (Letöltés: 2009. szeptember 10.)
- Bovaird, Tony – Löffler, Elke – Parrado-Diez, Salvador (eds.): *Developing Local Governance Networks in Europe*. Nomos, Baden-Baden, 2002.
- Börzel, Tanja A. – Risse, Thomas: When Europe hits his home: europeanisation and domestic change. *European Integration Research Papers (EIoP)*, 2000. Vol. 4. No. 15.
Forrás: <http://eiop.or.at/eiop/texte62000-015a.htm> (Letöltés: 2008. május 25.)
- Bruhács János: Nemzetközi jog II. JPTE ÁJTK, Pécs, 1999.
- Bulmer, Simon: The Governance of the European Union: A New Institutional Approach. *Journal of Public Policy*, 1993. Vol. 13. No. 4. 351-380.
- Capellin, Riccardo: Interregional cooperation in Europe: an introduction. In: Capellin, Riccardo – Batey, Peter (eds.): *Regional networks, Border Regions and European integration*, Pion, London, 1993. 1-20.
- Capellin, Riccardo: Federalism and the network paradigm: guidelines for a new approach in national regional policy. In: Danson, Mike (et al., eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*. Aldershot, Ashgate, 1997. 47-67.
- Christiansen, Thomas – Jorgensen, Knud Erik: Transnational Governance 'Above' and 'Below' the State: The Changing Nature of Borders in the New Europe. *Regional and Federal Studies*, 2000. Vol. 10. No. 2. 62-77.
- Chronowski Nóra – Petrétei József: EU csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. *Magyar Jog*, 2003/8. 449-466.
- Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-ORAC, Budapest, 2007.
- Committee of the Regions (CoR): Study on the European Territorial Cooperation (EGTC). CdR 1117/2007. (lábjegyzetben: CoR Study)
Forrás: http://www.cor.europa.eu/migrated_data/CoR_EGTC_Study_EN.pdf (Letöltés: 2009. szeptember 30.)
- Conzelmann, Thomas: 'Europeanisation' of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change. *European Integration online Papers (EIoP)*, 1998. Vol. 2. No. 4.
Forrás: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-004a.htm> (Letöltés: 2008. május 25.)
- Czimre Klára: Az eurorégiók szerepe a határon átnyúló kapcsolatok erősítésében. In: Süli-Zakar István (szerk.): *A terület- és településfejlesztés alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2003. 285-304.

- Czuczai Jenő (szerk.): Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozása küszöbén. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.
- Csalagovits Imre János: Eurorégióink részvétele az Európai Területi Együttműködésben. In: Kaiser Tamás – Ágh Attila – Kis-Varga Judit (szerk.): A régiók Magyarországa II. Hálózatok és labirintusok. MTA-MEH projekt, MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 2007. 7-31.
- Csefkó Ferenc: A helyi önkormányzati rendszer. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 1997.
- Dezső Márta – Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. HVG-ORAC, Budapest, 2006.
- Dimanopoulos, Kirill: European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) as new legal instrument for the cross-border cooperation. In: 6th International Conference of PHD students. University of Miskolc, Hungary, 12-18 August 2007.
- Doehring, Karl: Állam és alkotmány az egységesülő Európában. In: Takács Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 894-910. (Eredeti: Doehring, Karl: Staat und Verfassung in einem zusammenwachsenden Europa. Zeitschrift für Rechtspolitik, 1993/3. 98-103. Fordította: Jakab András)
- Döbrönte Katalin – Fejes Zsuzsanna: Regionális tudat és új társadalmi szereplők. Civil szféra. – 2003. november 21-én Szombathelyen a „Nonprofit szervezetek versenyképességének fejlesztése a Nyugat-dunántúli Régióban” címmel megrendezett regionális konferencia anyaga. In: Nonprofit szervezetek versenyképességének fejlesztése a Nyugat-dunántúli Régióban, Martineum Római Katolikus Alapítvány, Szombathely, 2004. 50-63.
- Dudás Ferenc: A fenntartható fejlődés a minőségi közigazgatás, valamint a közigazgatás minősége jegyében. Európai Tükör, 2009/2. 10-19.
- Éger György: Az eurorégió mint az európai integráció sajátos térbeli vetülete. Külpolitika, 1998/4. 76–87.
- Éger György: Regionalizmus, határok, és kisebbségek Közép-Kelet Európában. Szempontok a határregió vizsgálatának elméleti megközelítéséhez. PhD értekezés, Budapest, 2000.
Forrás: http://www.lib.uni-corvinus.hu/phd/eger_gyorgy.pdf (Letöltés: 2008. május 15.)
- Ellis, Evelyn – Tridimas, Takis: Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary. Sweet and Maxwell, London, 1995.
- Enyedi György: Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 1996.
- EUROMOT: Manifesto for Cross-Border Cooperation. Recommendations to the national and European authorities for bringing Europe closer to its citizens. „Cross-border territories: day-to-day Europe” – European Conference, Lille, April 2008.
Forrás: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx> (Letöltés: 2009. szeptember 30.)
- European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). A New Instrument for Territorial Cooperation in Europe. Is It a Useful Instrument? TO PILE Projekt (CB VEN 332635) 2000/2006. 83-120.
Forrás: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx> (Letöltés: 2009. szeptember 30.)

- European University Institute (EUI): Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. Florence, 2008. 47-56.
- Forrás: <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=39fcd467-6076-413f-ae6b-004ac9520dce> (Letöltés: 2009. január 15.)
- Faragó László: A regionalizmus hajtóerői Magyarországon. Tér és társadalom, 2004/4. 1-23.
- Fejes Zsuzsanna: A határon átnyúló együttműködések elméleti alapjai és gyakorlati megvalósulása a közép- és kelet-európai térségben. Collega, 2002/2. 33-38.
- Fejes Zsuzsanna: A határ menti együttműködések jogi-intézményi aspektusból, kitekintéssel a magyar határ régiókra. Acta Juridica et Politica Szeged, Publicationes Doctorandorum Juridicorum, 2003a. Tomus II. Fasc. 5. 101-125.
- Fejes Zsuzsanna: Jogharmonizáció a regionális politika tárgykörében. Collega, 2003b/1. 77-83.
- Fejes, Zsuzsanna: Euroregion as a new frame of regional relations. The case study of DKMT Euroregion. Central European Political Science Review, 2005a. Vol. 4. No. 21-22. Fall-Winter. 124-140.
- Fejes, Zsuzsanna: Regional Strategy and Identity in Hungary. In: 5th International Conference of PhD Students, University of Miskolc, LAW Innovation and Technology Transfer Centre, 2005b. 33-37.
- Fejes Zsuzsanna: Az euroregionális együttműködések intézményesültsége Magyarországon. Feladatok és kihívások. Comitatus, 2006/11-12. 20-46.
- Fejes, Zsuzsanna: Cross-border cooperation in Hungary. Opportunities and difficulties of Institution-building. In: 6th International Conference of PhD Students, University of Miskolc, LAW Innovation and Technology Transfer Centre, 2007. 97-102.
- Fejes Zsuzsanna: A magyar civil társadalom. Politika.hu, 2008a/1-2. 27-32.
- Forrás: http://phe.hu/images/politikahu/3_1/ph2008.1-2.pdf
- Fejes Zsuzsanna: (Euro)régiók Európája. De iurisprudentia et iure publico, Jog- és Politikatudományi folyóirat, 2008b/1. Forrás: <http://www.dieip.hu>
- Fejes Zsuzsanna – Sallai János – Soós Edit – Tóth Judit (szerk.) – Vájlók László: Schengenre hangolva. Európai Műhelytanulmányok, 2007/13.
- Fekete Katalin: EGTC, az európai válasz a helyi kérdésekre. Önkormányzat Hírlevél, 2008/május-június. 28-36.
- Fekete Katalin – Bóke Katalin: Európai területi együttműködési csoportosulás Magyarországon. Önkormányzati Hírlevél, Európai Unió Különszám, 2007/7. 1-15.
- Ficza Csaba: Közigazgatási reform Szlovákiában. In: Pálné Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában. IDEA Program, Budapest, 2005. 231-246.
- Forgács Imre: Európai Alkotmány – tagállami kormányzás (Az európai alkotmányozás és a tagállami integrációs döntéshozatal dilemmái). Magyar Közigazgatás, 2004/11. 641-654.
- Forgácsné Dr. Orosz Valéria: A Madridi Egyezmény végrehajtása Magyarországon. Magyar Közigazgatás, 2002/2. 96-102.
- Forman Balázs: Regionális politika az Európai Unióban. VÁTI, Budapest, 2000.

- Frivaldszky János: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért. In: Frivaldszky János (szerk.): Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban. OCIPE Magyarország – JTMR Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006. 35-56.
- Fürst, Dietrich: Regionális kormányzás – Leader-vonatkozások. Leader + Magazine, 2007/ 8. 8-11.
Forrás: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/magazine/mag8_hu_.pdf (Letöltés: 2008. április12.)
- Gabbe, Jens: Governance and cross-border co-operation. Speech on the occasion of the RFO Annual Conferene in Joensuu, Finland, March 2005.
Forrás: <http://www.aebr.net/publikationen/publikationen.php?lc=en> (Letöltés: 2009. március 25.)
- Gabbe, Jens: Legal status of cross-border co-operation structures – past, present and prospects. AEBR, Vilnius, December 2006.
Forrás: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx> (Letöltés: 2009. szeptember 30.)
- Galló Béla: Nemzetközi viszonyok, állam, globalizáció. In: Beszteri Béla (szerk.): Magyarország és a 21. század kihívásai az Európai Unióban. VEAB, Komárom, 2004. 33-38.
- Gazdag Ferenc: Az Európai Unió, mint a nemzetközi élet szereplője. In: Beszteri Béla (szerk.): Magyarország és a 21. század kihívásai az Európai Unióban. VEAB, Komárom, 2004. 23-32.
- Gombár Csaba: Mire ölünkbe hullott, anakronisztikussá lett. Magyarország szuverenitásáról. In: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi (szerk.): A szuverenitás káprázata. Korridor, Budapest, 1996. 13-45.
- Gren, Jörgen: The new regionalism in the EU - The lessons to be drawn from Catalonia, Rhone-Alpes and West Sweden – Östersund. The Swedish Institute for Regional Research, Fritze, Stockholm, 1999.
- Grimm, Dieter: Kell-e alkotmány Európának? In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmányelmélet és európai integráció. Szent István Társulat, Budapest, 2004. 53-82. (Eredeti: Grimm, Dieter: Does Europe Need a Constitution? European Law Journal, 1995/3. 282-392. Fordította: Paczolay Péter)
- Grosz András – Rechnitzer János (szerk.): Régiók és nagyvárosok innovációs potenciálja Magyarországon. MTT RKK, Pécs-Győr, 2005.
- Grüber Károly: A régiók Európája? Az európai regionális politika történelmi fejlődése (1945–1999). Közpolitika, 2000a/4. 22-35.
- Grüber Károly: Magyar részvételű határ menti együttműködések és eurorégiók a nemzetközi szerződések tükrében. In: Hardi Tamás (szerk.): A határ menti regionális együttműködések mint a területfejlesztés új irányai. MTA RKK NYUTI, Győr, 2000b.
- Győri Enikő: A nemzeti parlamentek és az Európai Unió. Osiris, Budapest, 2004.
- Győri Szabó Róbert: Kisebbség, autonómia, regionalizmus. Osiris, Budapest, 2006.
- Hajdú Zoltán: A magyar-horvát határ menti kapcsolatok dilemmái. In: Pál Ágnes – Szónokyné A. Gabriella (szerk.): Határon innen – határon túl. JATE, JGYTF, Szeged, 1996. 306–312.

- Hajdú Zoltán: A magyar-horvát államhatár menti együttműködés lehetőségei és dilemmái. In: Balogh András – Papp Gábor (szerk.): Magyarország az európai regionális együttműködésben. MTA Regionális Kutatások Központja Magyar Külügyi Intézet, Budapest, 1998. 103-119.
- Hansen, Niles: International Cooperation in Border Regions: an Overview and Research Agenda. *International Regional Science Review*, 1983/8. 456-477.
- Hansen, Niles M.– Higgins, Benjamin – Savoie, Donald J.: *Regional policy in a changing world*. Plenum Press, New York, 1990.
- Hardi Tamás: Államhatárok és regionális együttműködések. In: Horváth Gyula – Rechnitzer János (szerk.): Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón. MTA RKK, Pécs, 2000. 595-615.
- Hardi Tamás: Az egységes határrégiók kialakulásának feltételei – lehetséges határrégiók a Kárpát-medencében. Doktori értekezés, MTA RKK NYUTI, Győr-Pécs, 2001.
- Hardi Tamás: Az államhatárokon átnyúló régiók formálódása. *Magyar Tudomány*, 2004/9. 52-60.
- Hardi Tamás: Az eurorégiók mint a határon átnyúló fejlesztés eszközei a Kárpát-medencében. In: Kaiser Tamás – Ágh Attila – Kis-Varga Judit (szerk.): *A régiók Magyarországa II. Hálózatok és labirintusok*. MTA-MEH projekt, MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 2007. 31-46.
- Hardi Tamás – Nárai Márta: A határ menti területek jellegzetességeinek átalakulása a 20. század végi Nyugat- Magyarországon. *Tér és társadalom*, 2001/2. 107-130.
- Hartley, Trevor C.: *The Foundations of European Community Law*. Clarendon Press, Oxford, 1994.
- Hegedűs Dániel: A határokon átfelülő együttműködés nemzetközi jogi háttere I. Multilaterális keretek és a Magyar Köztársaságot érintő kelet-közép-európai bilaterális együttműködési formák áttekintő elemzése. EÖKIK Műhelytanulmány 19, Budapest, 2006.
- Hegedűs Dániel: Komplementer vagy redundáns struktúrák a területi együttműködés európai szabályozásában? EÖKIK Műhelytanulmány 30, Budapest, 2007.
- Hegedűs Dániel: Hosszú adósság. Miért nem ratifikálta Magyarország a Madridi Keretegyezmény kiegészítő jegyzőkönyveit? *Európai Tükör*, 2008/11. 72-83.
- Hegedűs Dániel: Az egységesség útvesztője. EGTC nemzeti végrehajtási normák elemzése és a kárpát-medencei jogszabályok kompatibilitásának kérdése. EÖKIK Műhelytanulmány 41, Budapest, 2009.
- Herzog, Roman: Államkapcsolatok. In: Takács Péter: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 847-866. (Eredeti: Herzog, Roman: *Allgemeine Staatslehre*. Frankfurt am Main, Athenäum, 1971. 396-417. Fordította: Fodor Bea)
- Hix, Simon: The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival. *Journal of European Public Policy*, 1998. Vol. 5. No. 1. 38-65.
- Hooghe, Liesbet – Marks, Gary: *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman-Littlefield Publishers, Oxford, 2001.
- Horváth Gyula: *Európai regionális politika*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 1998a.

- Horváth Gyula: Regionalizmus és decentralizáció Európában. In: Balogh András – Papp Gábor (szerk.): Magyarország az európai regionális együttműködésben. MTA Regionális Kutatások Központja Magyar Külügyi Intézet, 1998b. 11-37.
- Horváth Gyula: Decentralizáció és autonómia Kelet-közép-Európában. In: Somogyi Sándor – Gábrity Molnár Irén (szerk.): Évkönyv 2008. Regionális Tudományi Társaság, Szabadka, 2009. 12-16.
- Hovanyecz László: Kisebbségek egy varratmentes Európában. Európai Tükör, 2009/10. 3-12.
- Illés Iván: A regionális együttműködés feltételei Közép- és Kelet-Európában. Tér és Társadalom, 1997/2. 17-28.
- INTERACT Handbook on the the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). What Use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects. INTERACT Point Vienna, Updated version, November 2008. (lábjegyzetben: INTERACT Handbook)
Forrás: http://www.interact-eu.net/documentation/egtc_downloads/10/340 (Letöltés: 2009. szeptember 30.)
- Jakab, András: Neutralizing the Sovereignty Question. Compromise Strategies in Constitutional Argumentations before European Integration and since. European Constitutional Law Review, 2006/2-3. 375-397.
- Jellinek, Georg: Az állam alkotmánya és a közjog garanciái. Az általános államtan részlete (1900). In: Takács Péter: Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 3-37. (Eredeti: Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre. Haring, Berlin, 1914. Fordította: Ohlendorf Nóra, Czímer István és Jakab András)
- Józsa Zoltán: Változatok a regionalizációra: a lengyel, a szlovák és a cseh modell. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2004.
- Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2006.
- Kaiser Tamás: Az europánizációs folyamat és a területi középszintek. Európai Füzetek 7, Veszprémi Egyetemi Kiadó, Veszprém, 2001.
- Kaiser Tamás: A horizontális európaizáció és a határ menti együttműködések. In: Kaiser Tamás (szerk.): Hidak vagy sorompók? A határokon átvágó együttműködések szerepe az integrációs folyamatokban. Ú.M.K., Budapest, 2006a. 7-42.
- Kaiser, Tamás: Euroregions in the New Member States: Emerging Process of Institution-building. In: Ágh, Attila – Szemere, Veronika (eds.): New Member States in the Enlarged Europe: The Hungarian Perspectives. Táncsics Foundation, Debrecen, 2006b. 51-71.
- Karoliny Eszter – Komanovics Adrienne – Mohay Ágoston – Pánovics Attila – Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió joga. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009.
- Keating, Michael: The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change. Edward Elgar, Cheltenham, 1998.
- Keating, Michael: Nemzetek államok nélkül: a nacionalizmus elhelyezése az új államrendben. Magyar Kisebbség, 2003/8. 167-192. (Eredeti: Keating, Michael: Nations without a state: the accomodation of nationalism is the new state order. In: Keating, Michael – McGarry, John (eds.): Minority Nationalism in the Changing International Order. Oxford UP, Oxford, 2001. 19-43. Fordította: Kmetty Zoltán, Tarján Anna, Rejtő Ildikó)

- Kecskés László: EK-jog és jogharmonizáció. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.
- Kelsen, Hans: A szuverenitás fogalmának változása. In: Takács Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 603-614.
- Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (szerk.): Európai közjog és politika. Complex, Budapest, 2007.
- Kengyel Ákos: Az Európai Unió regionális politikája. Aula Kiadó, Budapest, 1999.
- Király Andrea: A parlament és a kormány együttműködése európai uniós ügyekben: a scrutiny megvalósulása a 2004-ben csatlakozott államokban. Doktori értekezés, kézirat. Szegedi Tudományegyetem ÁJK, Szeged, 2009.
- Kondorosi Ferenc: A Jogharmonizáció néhány közjogi vonatkozása. In: Csefkó Ferenc (szerk.): EU-Integráció – Önkormányzatok I. Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, Budapest, 2003. 28-37.
- Koncz Gábor: Magyar-román határon átnyúló együttműködések egy prominencia-vizsgálat tükrében. In: Rácz Szilárd (szerk.): Regionális átalakulás a Kárpát-medencében. Magyar Regionális Tudományi Társaság, Pécs, 2006. 354-366.
- Kooiman, Jan: Governing as Governance, Sage, London, 2002.
- Kovács Tibor: Regionalizáció és regionalizmus két átalakuló poszt szocialista ország, Magyarország és az egykori NDK példáján. Ph.D értekezés, Debreceni Egyetem, Debrecen, 2003.
- Kruppa Éva: Régiók a határon. Határmenti együttműködés az Európai Unióban és Közép-Európában. Ph.D. értekezés, Budapest, 2003.
- Forrás: www.lib.uni-corvinus.hu/phd/kruppa_eva.pdf (Letöltés: 2008. május 15.)
- Kukorelli István – Papp Imre: A magyar Alkotmány EU-konformitása. Európai Jog, 2002/6. 3-9.
- Kürti László: Határkutatás – a regionális tudományok új ága? Magyar Tudomány, 2006/1. 31-41.
- Lenkovics Barnabás: Alkotmányozás és kodifikálás. Jog-Állam-Politika, 2009/1. 7-24.
- Lindberg, Leon N. – Scheingold, Stuart A.: Europe's would be polity. Prentice Hall, Englewood-Cliffs, 1970. 93-94.
- Loughlin, John: Varieties of Nation States. European Political Science, 2008/7. 473-482.
- Loughlin, John – Peters, B. Guy: State Traditions, Administrative Reform and Regionalization. In: Keating, Michael – Loughlin, John (eds.): The Political Economy of Regionalism. Frank Cass, London, 1997. 41-62.
- Lőrincz Lajos: Új irányzatok a közigazgatás fejlődésében. Magyar Közigazgatás, 2003/12. 705-709.
- Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC, Budapest, 2005.
- Lőrincz Lajos: Alkotmányjog, közigazgatási jog. Magyar Tudomány, 2007/12. 1567-1569.
- Lőrinczné Bencze Edit: A közigazgatás szerkezetátalakítása a függetlenné váló Horvátországban. Comitatus, 2008/szeptember-október. 133-146.
- MacCormick, Neil: Beyond the Sovereign State. Modern Law Review, 1993. 1-18.
- MacCormick, Neil: A szuverenitásról és a poszt szuverenitásról. Fundamentum, 2003/2. 5-13. (Eredeti: MacCormick, Neil: Questioning Sovereignty. Oxford University Press, Oxford, 1999. 123-136. Fordította. Kiss Dávid)

- MacCormick, Neil: A Maastricht-ítélet: Szuverenitás most. In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmányelmélet és európai integráció. Szent István Társulat, Budapest, 2004. 109-118. (Eredeti: MacCormick, Neil: The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now. European Law Journal, 1995/3. 259-266. Fordította: Paczolay Péter)
- MacLeod, Gordon – Goodwin, Mark: Reconstructing an urban and regional political economy: on the state, politics and explanation. Political Geography, 1999/6. 697–730.
- Maier, Johannes: European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) – Regions’ new instrument for ‘Co-operation beyond borders’. A new approach to organise multi-level-governance facing old and new obstacles. Committee of the Regions, 2008.
Forrás: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx> (Letöltés: 2009. október 30.)
- Majoros András: A többszintű területi együttműködés lehetőségei és akadályai. A Duna-Körös-Maros-Tisza Euroeégio esete. EÖKIK Műhelytanulmány 40, Budapest, 2009.
- METIS GmbH: The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): state of play and prospects. Committee of the Regions, Brussels, 2009. (lábjegyzetben: EGTC Handbook)
Forrás: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx> (Letöltés: 2009. szeptember 30.)
- Milward, Alan: The European Rescue of the Nation-State. University of California Press, Berkeley, 1992.
- Mission Operationnelle Transfrontalière (MOT): Guide on The European grouping of territorial cooperation. Paris, May 2008. (lábjegyzetben: MOT Guide)
Forrás: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx> (Letöltés: 2009. szeptember 30.)
- Mitrany, David: The prospect of integration: Federal or functional. Journal of Common Market Studies, 1965. Vol. 4. 119-149.
- Monnet, Jean: Békét tervezni. 1943. augusztus 5. In: J. Nagy László – Kövér Lajos (szerk.): Az európai egységeszme dokumentumai a XVI. századtól 1945-ig. Gradus ad Parnassum Könyvkiadó, Szeged, 2000. 164-165.
- Moravcsik, Andrew: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. Journal of Common Market Studies, 1993. Vol. 31. No. 4. 473-524.
- Nagy Károly: Nemzetközi jog. Püski, Budapest, 1999.
- Navracsics Tibor: Európai Belpolitika. Korona Kiadó, Budapest, 1998.
- Nárai Márta: A határ mente mint élettér – A határmentiség jelentősége az emberek életében. In: Nárai Márta – Rechnitzer János (szerk.): Elválaszt és összeköt – a határ: társadalmi és gazdasági változások az osztrák-magyar határ menti térségben. MTA Regionális Kutatások Központja, Győr-Pécs, 1999. 129-158.
- Nemes Nagy József: A tér a társadalomkutatásban. Bevezetés a regionális tudományba. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 1998.
- Nemes Nagy József: A régiókról. Comitatus, 2009a/május. 23-30.
- Nemes Nagy József (szerk.): Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009b.

- Novotny Gábor: Az eurorégiós minta. In: Balogh András – Papp Gábor (szerk.): Magyarország az európai regionális együttműködésben. MTA Regionális Kutatások Központja Magyar Külügyi Intézet, 1998. 77-101.
- Novotny Gábor: A határon átnyúló együttműködés sikerének kulcskérdései nemzetközi minták alapján. In: Kaiser Tamás (szerk.): Hidak vagy sorompók? A határokon átvívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatokban. Ú.M.K., Budapest, 2006. 91-120.
- Ocskay Gyula: Ister-Granum: Európában az elsők között. Az EGTC mint a határon átnyúló együttműködés új modellje. Európai Tükör, 2008/7-8. 115-129.
- Ocskay Gyula – Dr. Jankai Norbert – Eck András: A gazdasági és kulturális együttműködést megalapozó és segítő hálózat létrehozása. Interreg IIIA HUSKUA/05/01/303. Megvalósíthatósági tanulmány, Ister-Granum Fejlesztési Ügynökség Kft, 2007.
- Ódor Bálint (szerk.): A magyar-magyar együttműködés és a nemzeti érdekérvényesítés perspektívái a magyar nemzet nagy részének európai uniós csatlakozása után. A KMKF plenáris ülése által elfogadott előterjesztés. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2008. 5-26.
- Olsen, Johan P.: The Many Faces of Europeanization. ARENA Working Paper, 2002/02.
Forrás: http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm (Letöltés: 2009. március 10.)
- Olsson, J: Democracy Paradoxes in Multilevel Governance. RSA International Conference, Gdansk, 2001.
- Orova Márta: A határon átnyúló együttműködések nemzetközi jogi keretei. In: Kaiser Tamás (szerk.): Hidak vagy sorompók? A határokon átvívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatokban. Ú.M.K., Budapest, 2006. 63-91.
- Paasi, Anssi: The Role of Identities and Boundaries in the Contemporary World. 1999.
Forrás: <http://www.geo.ut.ee/nbc/paper/paasi.htm> (Letöltés: 2007. november 10.)
- Paczolay Péter: Az alkotmányelmélet fejlődése és az európai kihívás. Szent István Társulat, Budapest, 2003a.
- Paczolay Péter: Fórum. Fundamentum, 2003b/2. 63-67.
- Paczolay Péter (szerk.) Alkotmányelmélet és európai integráció. Szent István Társulat, Budapest, 2004a.
- Paczolay Péter: A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás. Politikatudományi Szemle, 2004b/1-2. 31-48.
- Paczolay Péter: Szuverenitás és szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállamai között. In: Frivaldszky János (szerk.): Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban. OCIFE Magyarország – JTMR Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006. 59-71.
- Pál Ágnes – Szónokyné A. Gabriella (szerk.): Határon innen – határon túl. JATE JGYTF, Szeged, 1996.
- Palánkai Tibor: Európai egyesülés – integrációelmélet (Új integráció gazdaságtanának szükségessége). Magyar Tudomány, 2005/10. 1221-1235.
- Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2001.
- Pálné Kovács Ilona: A területi érdekérvényesítés átalakuló mechanizmusai. Politikatudományi Szemle, 2003/4. 167-191.
- Pálné Kovács Ilona: A közigazgatási régiók esélyei hazánkban. Magyar Tudomány, 2004/9. 952-962.

- Pálné Kovács Ilona: Közigazgatási reformok, uniós tagság, regionalizmus. In: Pálné Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában. IDEA Program, Budapest, 2005. 9-42.
- Pálné Kovács Ilona: Magyar területi reform és az uniós fejlesztéspolitika. Magyar Tudomány, 2007/10. 1306-1315.
- Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2008.
- Perkmann, Markus: Policy entrepreneurs, multilevel governance and policy network in the European policy: The case of the EUROREGIO. Department of Sociology, Lancaster University, 2002.
 Forrás: <http://www.lancs.ac.uk/fass/sociology/papers/perkmann-policy-entrepreneurs.pdf>
 (Letöltés: 2008. június 10.)
- Perkmann, Markus: The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation. Department of Sociology, Lancaster University, 2003.
 Forrás: <http://www.lancs.ac.uk/fass/sociology/papers/perkmann-rise-of-euroregion.pdf>
 (Letöltés: 2008. június 10.)
- Peters, Dirk: Legal instrument of the EU (EGTC). Presentation, European Commission, Strasbourg, 02 June 2006.
- Pintér Edit: A kisebbségek együttműködésének ártértékelődése – avagy jogi lehetőségek a határon átnyúló kooperációk megerősítésére. Flachbarth-füzetek 2. kötet, 2006. 165-174.
- Rabe, Hans Jürgen: A nemzeti jogrendszerrel a transznacionális jogrendszer felé: Az Európai Közösség. In: Mádl Ferenc (szerk.): Európai jogi tanulmányok 2. ELTE ÁJTK, Budapest, 1996. 214-228.
- Radaelli, Claudio M.: Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. European Integration online Papers (EIoP) 2000. Vol. 4. No. 8.
 Forrás: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> (Letöltés: 2009. május 10.)
- Radaelli, Claudio M.: Europeanization: Solution or Problem? European Integration online Papers (EIoP), 2004. Vol. 8. No. 16.
 Forrás: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (Letöltés: 2009. május 10.)
- Ratti, Remigio: Borders and Regions in a Changing Europe – A Theoretical Framework. In: Devetak, Silvio (ed.): Regionalism as a Means for Promoting Democracy, Stability and Development with a Special Emphasis on the Black Sea Basin. ISCOMET, Maribor, 1997. 32-40.
- Ratti, Remigio – Reichman, S.: Theory and Practice of Cross-border Cooperation. Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1993.
- Rechnitzer János: Határ menti együttműködések Európában és Magyarországon. In: Nárai Márta – Rechnitzer János (szerk.): Elváltak és összeköt – a határ: társadalmi és gazdasági változások az osztrák-magyar határ menti térségben. MTA Regionális Kutatások Központja, Győr-Pécs, 1999. 9-72.
- Rechnitzer János: Területi politika az EU csatlakozás előtt. In: Farkas Beáta – Lengyel Imre (szerk.): Versenyképesség – regionális versenyképesség. SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATE Press, Szeged, 2000. 13-24.
- Rechnitzer János: Az osztrák-magyar határ menti együttműködés múltja, jelene. Tér és társadalom, 2005/2. 7-29.

- Rechnitzer János – Lengyel Imre (szerk.): A regionális tudomány két évtizede Magyarországon. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.
- Rhodes, Roderick Arthur William: Understanding Governance. Open University Press, Buckingham, 1997.
- Ricq, Charles: Handbook of Transfrontier Co-operation. Council of Europe. Council of Europe, 2006.
Forrás: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1160395&SecMode=1&DocId=1343056&Usage=2> (Letöltés: 2009. szeptember 30.)
- Roch, Isolde: Cross-Border Development of Regions and the European Union. WeltTrends, 1999/22. 44-62. Forrás: http://www.welttrends.de/front_content.php?idcat=51&idart=88&aname=244 (Letöltés: 2009. június 10.)
- Roch, Isolde – Ziegler, Astrid: A határmentiség fejlődése és az európai kooperatív gyakorlat – A fejlődés jelenlegi állása és a jövőre vonatkozó ajánlások. Tér és Társadalom, 1999/1-2. 129-159. (Fordította: Nárai Márta)
- Sandholz, Wayne: Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions. Journal of Common Market Studies, 1996. Vol. 34. No. 3. 404-429.
- Schmitt, Carl: Politikai teológia. ELTE ÁJK, Budapest, 1992. (Eredeti: Politische Theologie. Duncker & Humblot, München, 1922. Fordította: Paczolay Péter és mások)
- Scott, James W.: A határmenti együttműködés nemzetközi rendszerei: Németország, Lengyelország és az EU. Tér és társadalom, 1997/3. 117-142.
- Scott, James W.: Euroregions, governance, and transborder cooperation within the EU. In: Dewhurst, J.H.L. (ed.): Border, Regions and People. Pion, London, 2000. 104-115.
- Simon Pál: Európaizáció és globalizáció az Európai Unió tagállamaiban. Debreceni Egyetem, Közgazdaságtudományi Kar Doktori Iskola, Debrecen, 2005.
Forrás: http://www.econ.unideb.hu/oktatas_es_kutatas/doktori_iskola/download/2005jun/Simon_Pal.pdf (Letöltés: 2008. március 25.)
- Sonnevend Pál: Alapvető jogainak a csatlakozás után. Fundamentum, 2003/2. 32-34.
- Soós Edit: Integráció és regionalizmus. Bába és Társai Kiadó, Szeged, 1999.
- Soós Edit: A szubszidiaritás elve a „bottom-up” épülő Európában. In: Frivaldszky János (szerk.): Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban. OCIFE Magyarország-Faludy Ferenc Akadémia, Budapest, 2006a. 125-143.
- Soós Edit: A határ menti együttműködések és lisszaboni stratégia. Európai Tükör, 2006b/1. 64-78.
- Soós Edit: A partnerségi kapcsolatok továbbfejlesztésének lehetőségei a Dél-Alföldi Régióban. In: Ágh Attila – Kaiser Tamás – Kis-Varga Judit (szerk.): Régiók Magyarországa I. A regionális intézményrendszer körvonalai. Stratégiai Kutatások-Magyarország 2015, AbiPrint Kiadó, Budapest, 2007a. 212-252.
- Soós Edit: Új Szomszédságpolitikai kihívások a Nyugat- Balkán országaiban. De iurisprudentia et iure publico, Jog-és Politikatudományi folyóirat, 2007b/3. Forrás: <http://www.dieip.hu>
- Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: (Euro)regionális identitás, avagy a határ menti együttműködés lehetőségei a Dél-Alföldi régióban. Comitatus, 2005/4. 32-46.

- Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: Az euroregionális együttműködések európai jogi vonatkozásai. Európai Jog, 2006/6. 18-28.
- Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: A határon átnyúló együttműködések intézményesültsége Magyarországon I. Európai Tükör, 2007a/7-8. 104-121.
- Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: A határon átnyúló együttműködések intézményesültsége Magyarországon. II. Európai Tükör, 2007b/9. 37-43.
- Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: Az euroregionális együttműködések szereplői és céljai Magyarországon. Pro Minoritate, 2008a/2. 111-139.
- Soós, Edit – Fejes, Zsuzsanna: Hungarian experiences of cross-border cooperation. Fundamentum, 2008b/5. 123-157.
- Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: Határon átnyúló együttműködések Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009.
- Spinaci Gianluca – Vara-Arribas, Gracia: Az európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC): új színtereken folyó, szerződés alapú Európai Integráció? Eipascope 2009/2.
 Forrás: [http://www.otm.gov.hu/web/egtc.nsf/0/68FB5D9E6A9C3757C12576DD0033C8D5/\\$FILE/Gianluca%20S.%20EGTC%20tanulmány.doc](http://www.otm.gov.hu/web/egtc.nsf/0/68FB5D9E6A9C3757C12576DD0033C8D5/$FILE/Gianluca%20S.%20EGTC%20tanulmány.doc)
- Süli-Zakar István: A Kárpátok Eurorégió szerepe a határokon átnyúló kapcsolatok erősítésében. Comitatus, 1997/6. 30-44.
- Süli-Zakar István: A határmentiség az euroatlanti folyamatok tükrében, különös tekintettel a Kárpátok Eurorégió működési területére. In: Baranyi Béla (szerk.): A határmentiség kérdőjelei az Északkelet-Alföldön. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2001. 26-54.
- Süli-Zakar István: A határok és a határmentiség átértékelődése Közép-Európában. In: Süli-Zakar István (szerk.): Határok és határmentiség az átalakuló Közép-Európában. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2003a. 30-49.
- Süli-Zakar István: A Kárpátok Eurorégió Interregionális Szövetség tíz éve. Debreceni Egyetem Kossuth Egyetemi Kiadója, Debrecen, 2003b.
- Szabóné Pataky Eszter: Az Európai Unió jogharmonizáció sajátos területe: a közigazgatási acquis átvétele. In: Beszteri Béla (szerk.): Magyarország és a 21. század kihívásai az Európai Unióban. VEAB, Komárom, 2004. 73-80.
- Szalayné Sándor Erzsébet: Bevezetés az Európai Unió nemzetközi jogi alapjaiba. JPTE ÁJK Továbbképző Központ, Pécs, 1999.
- Szalayné Sándor Erzsébet: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században. Gondolat-MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2003.
- Székely Andrea: Eurorégiók és/vagy határon átnyúló régiók? In: Rácz Szilárd (szerk.): Regionális átalakulás a Kárpát-medencében. Magyar Regionális Tudományi Társaság, Pécs, 2006. 343-353.
- Szigeti Ernő (szerk.): Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2001.
- Szilágyi Balázs: Határmenti együttműködés az Európa Tanács keretegyezményének szellemében. Acta Humana, 1999/35-36. 110-120.
- Szilágyi Péter: Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás. Jog-Állam-Politika, 2009/1. 61-76.

- Takács Péter (szerk.): Államelmélet I. Szent István Társulat, Budapest, 2008.
- Takács Tamara: Az Európai Unió kormányzati rendszere. In: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG ORAC, Budapest, 2007.
- Takács Zoltán: Területi szerveződés és regionalizáció Szerbiában. In: Gábrity Molnár Irén – Mirnics Zsuzsa: Regionális Erőnlét. A humán erőforrás befolyása Vajdaságban. Regionális Tudományi Társaság, Szabadka, 2008. 123-159.
- Takács Zoltán: Szerbia a regionalizmus útján... Magyar térség-fejlesztés a magyar politikai önérdék útján... In: Somogyi Sándor – Gábrity Molnár Irén (szerk.): Évkönyv 2008. Regionális Tudományi Társaság, Szabadka, 2009. 47-69.
- Torma András: Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2001.
- Torma András: Quo vadis európai regionális politika? (Értekezés a magyar önkormányzatok közösségi fejlesztési forrásokhoz való hozzájárulási lehetőségeiről.) In: Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXII, University Press Miskolc, 2004. 313-354.
- Torma András: Quo vadis európai regionális politika? II. In: Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXVII/2, University Press Miskolc, 2009. 465-488.
- Tóth Judit: Uniós polgárjog-védelem a kisebbségeknek is. Kisebbségkutatás, 2004/1. 115-120.
- Tóth, Judit – Balázs, Péter – Duleba, Alexander – Schneider, Jiri – Smolar, Eugeniusz: The Impact of the Enlarged Schengen Zone on the Eastern Neighbourhood Policy: From Proper Assessment to Pragmatic Adjustment. Joint Policy Paper, No.3. February 2008.
- Tóth, Judit – Fejes, Zsuzsanna: Multilevel Governance and the Competences of Local and Regional Authorities in the Area of Freedom, Security and Justice. Committee of the Regions, Bruxelles, 2009.
- Trócsányi László: A nemzeti alkotmányok és az európai integráció. In: Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK Kerszöv, Budapest, 2005. 11-18.
- Trócsányi László: Nemzeti szuverenitás és európai integráció. Európai Tükör, 2008/3. 3-12.
- Trócsányi László: A kisebbségi jogok a globalizáció és a regionalizáció időszakában. Európai Tükör, 2009/4. 6-18.
- Valki László: Mit kezd a szuverenitással a nemzetközi jog? In: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi (szerk.): A szuverenitás káprázata. Korridor, Budapest, 1996. 46-87.
- Varró Krisztina: Regionalizációs kísérletek Hollandiában. Fiatal regionalisták IV. országos konferenciája, 2004. november 13-14.
- Forrás: <http://rs1.sze.hu/~pmark/publikacio/Netware/varrok.doc> (Letöltés: 2008. november 15.)
- Verebélyi Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra. Magyar Közigazgatás, 2001a/7. 390-401.
- Verebélyi Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra II. Magyar Közigazgatás, 2001b/8. 455-469.

- Veress Emőd: Románia. In: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG Orac, Budapest, 2007. 527-533.
- Vizi Balázs: Regionális, kisebbségi politikai mozgalmak és az európai integráció. Tér és terep 6, Az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet évkönyve, Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 324-333.
- Walker, Neil: Az Európai alkotmányosság és az európai integráció. In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmányelmélet és európai integráció. Szent István Társulat, Budapest, 2004. 119-148. (Eredeti: Walker, Neil: European Constitutionalism and European Integration. Public Law, 1966. 266-290. Fordította: Paczolay Péter)
- Wallace, Helen: The Institutional Setting. In: Wallace, Helen – Wallace, W. – Pollack, M. A. (eds.): Policy-Making in the European Union. Oxford University Press, 4th ed., Oxford, 2000.
- Weber, Max: A racionális állam. Államszociológiai töredék (1911-1920). In: Takács Péter: Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 38-70. (Eredeti: Weber, Max: Staatssoziologie. Duncker and Humblot, Berlin, 1956. Fordította: Kemény István és Józsa Péter)
- Vörös Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi: jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. Jogtudományi Közlöny, 2002/9. 397-407.
- Zöld-Nagy Viktória: A területi együttműködések szervezetére vonatkozó új közösségi jogi eszköz: az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás. In: Kaiser Tamás –Ágh Attila – Kis-Varga Judit (szerk.): A régiók Magyarországa II. Hálózatok és labirintusok. MTA-MEH projekt, MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 2007. 192-217.
- Zsemba Orsolya: Az európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC) jogszabályi háttere és alkalmazási lehetőségei. Kézirat, Brüsszel, 2008. május 14.

Eurorégiók honlapjai (2010. március 30-i állapot alapján)

Alpok-Adria Munkaközösség honlapja.

<http://alpeadria.org>

Duna-Dráva-Száva Eurorégió honlapja.

<http://www.ddseuro.org>

Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió honlapja.

www.dkmt.hu

EUREGIO D/NL honlapja.

<http://www.euregio.de>

EuRegio West/Nyugat Pannonia honlapja.

<http://www.euregio.hu/eu>

Hajdú-Bihar-Bihar Eurorégió honlapja.

<http://www.euroregio.hu/>

Hármas-Duna vidék Eurorégió honlapja.

<http://www.euroregio.sk/hu/?module=news&action=list&fname=tarsulas>

Ipoly Eurorégió honlapja.

<http://www.ipelregion.sk>

Ister-Granum Eurorégió honlapja.

<http://www.istergranum.hu>

Kárpátok Eurorégió honlapja.

<http://www.szszbmo.hu/ce-regio>

Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropol honlapja.

www.lillemetropole.fr

Muránia Eurorégió honlapja.

http://www.murania.info.hu/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1

Neogradiensis Eurorégió honlapja.

<http://www.euroregion-neogradiensis.sk>

Sajó-Rima Eurorégió honlapja.

<http://www.euroregion-slana-rimava.sk>

Vág-Duna-Ipoly Eurorégió honlapja.

<http://www.kemoh.hu/index.php?fmp=5&masoldal=1&oldal=statikusoldal/soldal90.inc>

Zemplén Eurorégió honlapja.

<http://www.zrva.hu/euroregio.html>

Jogszabályok, dokumentumok

Európai Határ menti Térségek Szövetsége

European Charter for Border and Cross-Border Regions, New version, Gronau, 2004. október 7.

Forrás: <http://www.aebr.net>

Európa Tanács

Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority – Kiegészítő Jegyzőkönyv a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához a helyi ügyekben való részvételről. ETS No. 207.

Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=207&CM=7&DF=30/03/2010&CL=ENG>

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Egyezmény, ETS No. 122. (kihirdette: 1997: XV. tv.)

Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CM=7&DF=30/03/2010&CL=ENG>

A Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény, ETS No. 106. (kihirdette: 1997: XXIV. tv.)

Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=106&CM=7&DF=30/03/2010&CL=ENG>

A Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyve, ETS No. 159.

Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=159&CM=7&DF=30/03/2010&CL=ENG>

A Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezmény Kiegészítő 2. sz. Jegyzőkönyve, ETS No. 169.

Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=169&CM=7&DF=30/03/2010&CL=ENG>

Draft European Charter of Regional Democracy, Recommendation 240 (2008) 15 Plenary Session, Strasbourg, 27-29 May 2008.

Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezményhez. ETS No. 206.

Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=206&CM=7&DF=30/03/2010&CL=ENG>

Határon átnyúló együttműködés: a központi kormányzat szerepe az akadályok elhárításában. Az ET Helyi és Regionális Önkormányzatokért Felelős Miniszterek Konferenciája, XVI. ülés, Utrecht, 2009. november 16-17. MCL-16(2009)6b

Keretdokumentum a Regionális Demokráciáról. A Helyi és Regionális Önkormányzatokért Felelős Miniszterek Konferenciája, XVI. ülés, Utrecht, 2009. november 16-17. MCL-16(2009)11

Utrechti Nyilatkozat. Az ET Helyi és Regionális Önkormányzatokért Felelős Miniszterek Konferenciája, XVI. ülés, Utrecht, 2009. november 16-17. MCL-16(2009)12

Revised preliminary draft European Convention containing a uniform law on groupings of territorial co-operation (GTC) Council of Europe. CDLR (2006) 17 Strasbourg, 20 April 2006.

Európai Unió

Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 115 2008.5.9.

Lisszaboni Szerződés. HL C 306 2007.12.17.

Európai Bizottság

A Bizottság 718/2007/EK rendelete (2007. június 12.) egy Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA) létrehozásáról szóló 1085/2006/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról HL L 170 2007.6.29.

COM (2001) 0428 final on European governance - A white paper. OJ C 287 12.10.2001.

COM (2003) 104 final on Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Brussels, 11.3.2003.

COM (2004) 496 final a Bizottság javaslata az Európai Parlament és a Tanács rendeletéhez egy európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC) létrehozásáról C6-0091/2004 14.7.2004.

Commission Regulation (EC) No 1628/94 of 4 July 1994 concerning the implementation of a programme for cross-border cooperation between countries in central and eastern Europe and Member States of the Community in the framework of the Phare programme OJ L 171 6.7.1994.

Miniszterek Tanácsa

A Tanács 2157/2001/EK rendelete (2001. október 8.) az európai részvénytársaság (SE) statútumáról HL L 294 2001.11.10.

A Tanács 1435/2003/EK rendelete (2003. július 22.) az európai szövetkezet (SCE) statútumáról HL L 207 2003.08.18, valamint Helyesbítés az európai szövetkezet (SCE) statútumáról szóló, 2003. július 22-i 1435/2003/EK tanácsi rendelethez (Magyar nyelvű különkiadás, 17. fejezet, 01. kötet, 280. p.) HL L 49 2007.02.17

A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L 210 2006.7.31.

A Tanács 1084/2006/EK rendelete (2006. július 11.) a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L 210 2006.7.31.

A Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) egy Előcsatlakozási Eszköz (IPA) létrehozásáról HL L 210 2006.7.31.

A Tanács 2006/702/EK határozata (2006. október 6.) a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról HL L 291 2006.10.21.

Helyesbítés az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon

kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelethez (HL L 210 2006.7.31.) HL L 301. 2008.11.12.

Az Európai Parlament és a Tanács

Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK Rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról HL L 154 2003.6.21.

Az Európai Parlament és a Tanács 1888/2005/EK rendelete (2005. október 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló 1059/2003/EK rendelet módosításáról tekintettel a Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia Európai Unióhoz történő csatlakozására HL L 309 2005.11.25.

Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L 210 2006.7.31.

Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L 210 2006.7.31.

Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásról HL L 210 2006.7.31.

Az Európai Parlament és a Tanács 1638/2006/EK rendelete (2006. október 24.) az Európai szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz létrehozására vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról HL L 310 2006.11.9.

Európai Parlament

Jelentés a nemzeti és regionális szintű kormányzásról és partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról. 2008/2064(INI). Regionális Fejlesztési Bizottság. Előadó: Jean Marie Beaupuy. A6-0356/2008, 2008.9.17.

Régiók Bizottsága

A Régiók Bizottsága Saját kezdeményezésű véleménye. Régiók Bizottsága Többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyve. CONST-IV-020 80. plenáris ülés. CdR 89/2009 final. 2009. június 17-18.

Committee of the Regions „The application of the principle of subsidiarity in the European Union”. Brussels, CdR 136/95. 21.4.1995.

Committee of the Regions Opinion on „Strategies for promoting cross-border and inter-regional cooperation in an enlarged European Union – a basic document setting out guidelines for the future” adopted on 13 March 2002. OJ C 192, 12.8. 2002.

Melléklet

1. sz. melléklet. A határon átnyúló együttműködések hatáskörei

Európa Tanács	Európai Unió	Európai Határ menti Térségek Szövetsége – AEBR
<p style="text-align: center;">Madridi Keretegyezmény</p> <p>Preambulum</p> <ul style="list-style-type: none"> A határ menti területi önkormányzatok és közigazgatási szervek együttműködése fontos lehet olyan területeken, mint a regionális város- és községefejlesztés, környezetvédelem, közösségi infrastruktúra és lakossági szolgáltatások, valamint a kölcsönös segítségnyújtás katasztrófa-helyzetekben. <p>2. cikk</p> <ul style="list-style-type: none"> A jószomszédi kapcsolatok erősítése és továbbfejlesztése céljából megvalósuló tevékenység, valamint az e cél megvalósítását szolgáló egyezmény vagy megállapodás megkötése. <p>Melléklet 1. 2. 6. cikk</p> <p>A határ menti konzultációk során az alábbi területeken felmerülő kérdésekkel foglalkoznak:</p> <ul style="list-style-type: none"> városi és regionális fejlesztés; szállítás és közlekedés (tömegközlekedés, közutak és autópályák, közös repülőterek, vízi utak, tengeri kikötők stb.); energia (erőművek, gáz-, villamos áram- és vízszolgáltatás); természetvédelem (védelmet igénylő helyek, pihenőterületek, természetvédelmi parkok stb.); vízvédelem (szennyezés ellenőrzés, kezelőüzemek stb.); a légkör védelme (légszennyezés, zajszennyezés, zajmentes övezetek stb.); oktatás, képzés és kutatás; közegészségügy (pl. orvosi létesítmények használata egy adott területen a másik terület lakosai által); kultúra, szabadidő és sport (színházak, zenekarok, sportközpontok, üdülők és táborok, ifjúsági központok stb.); kölcsönös segítségnyújtás katasztrófa-helyzet enyhítése során (tűzvesz, árvíz, járványok, légi katasztrófák, földrengések, hegyi balesetek stb.); idegenforgalom (közös projektek az idegenforgalom elősegítésére); határ menti munkásokkal kapcsolatos problémák (közlekedési lehetőségek, lakásépítés, társadalombiztosítás, adózás, foglalkoztatás, munkanélküliség stb.); vegyes projektek (személtároló üzem, szennyvízelvezetés stb.); a mezőgazdasági rendszer javítása; szociális létesítmények. 	<p style="text-align: center;">Lisszaboni Szerződés</p> <p>307. cikk</p> <p>Az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság a Szerződésekben meghatározott esetekben, továbbá minden olyan — különösen a határokon átnyúló együttműködést érintő — esetben, amikor ezt az intézmények valamelyike indokoltnak tartja, konzultál a Régiók Bizottságával. Ha a Régiók Bizottsága úgy ítéli meg, hogy sajátos regionális érdekekről van szó, véleményt adhat az ügyről az alábbi esetekben:</p> <ul style="list-style-type: none"> Közlekedés (91. és 100. cikk) Foglalkoztatás (148-149. cikk) Szociálpolitika (153. cikk) Oktatás, szakképzés, ifjúság és sport (165-166. cikk) Kultúra (167. cikk) Népegészségügy (168. cikk) Transzeurópai hálózatok (172. cikk) Gazdasági és társadalmi kohézió (175-177. cikk) Környezetvédelem (192. cikk) Energiapolitika (194. cikk) <hr/> <p style="text-align: center;">1082/2006/EK EGTC rendelet</p> <p>1. cikk (2) bekezdés</p> <ul style="list-style-type: none"> A csoportosulás célja, hogy a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítésének kizárólagos céljából a 3. cikk (1) bekezdésében meghatározottak szerint tagjai között lehetővé tegye és előmozdítsa a határokon átnyúló, transznacionális és/vagy interregionális együttműködést (a továbbiakban: területi együttműködés). 	<p style="text-align: center;">AEBR Guide</p> <ul style="list-style-type: none"> Agrárfejlesztés Egészségügy Energia Gazdasági fejlődés Hulladékgazdálkodás Innováció és technológiai transzfer Kommunikáció Környezet- és természetvédelem Közbiztonság Kultúra és sport Mentésügy és katasztrófavédelem Oktatás és művelődés Szállítás és közlekedés Szociális együttműködés Területrendezés Turizmus és pihenés

Forrás: AEBR Guide 2000, 12.; Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 115 2008.5.9.; ET Madridi Keretegyezmény, ETS No. 106.

2. sz. melléklet. Magyar részvétellel működő eurorégiók

Belső határ						
	Együttműködés neve	Megalakulása	Együttműködő partnerek Magyarország Szomszéd ország		Területe	Népessége
Nagyregionális	-	-	-	-	-	-
Regionális	EuRegio West/Nyugat Pannonia	1998. október 7. Eisenstadt	megye	tartomány (AT)	15 295 km²	1 279 585 fő
	Vág–Duna–Ipoly Eurorégió*	1999. 07. 03. Neszmély	megye	megye (SK)	23 975 km²	2 929 000 fő
	Hármas Duna-vidék Eurorégió	2001. 01. 25. Győr	megye	regionális társulás – civil szervezet, járás (SK)	6162 km²	696 940 fő
	Hajdú-Bihar–Bihar Eurorégió	2002. 10. 11. Nagyvárad	megye, város	megye, város (RO)	13 755 km²	1 176 478 fő
Lokális	Neogradiens Eurorégió	2000. 03. 25. Losonc	civil szervezet	civil szervezet (SK)	4 669 km²	364 697 fő
	Sajó–Rima Eurorégió	2000. 07. 07. Putnok	megye, kistérségi társulás	járás, városok és községek társulásai (SK)	6 000 km²	1 000 000 fő
	Kassa–Miskolc Eurorégió**	2000. 12. 01. Miskolc	megye, város	megye, város (SK)	14 000 km²	1 014 000 fő
	Ipoly Eurorégió	2002. 10. 02. Ipolyság	civil szervezet	civil szervezet (SK)	60325 km²	542 727 fő
	Bihar–Bihar Eurorégió	2002. 07. 11. Biharkeresztes	kistérség	kistérség (RO)	176 000 km²	108 698 fő
	Duna Eurorégió*	2003. 02. 20. Neszmély	község, kistérségi társulás	civil szervezet (SK)	750 km²	15 000 fő
	Ister–Granum Eurorégió*	2004. 12. 01. Esztergom	kistérségi társulás	önkormányzati társulás (SK)	2 199 km²	216 261 fő
	Zemplén Eurorégió	2004. 04. 23. Sátoraljaújhely	kistérség, megye, regionális fejlesztési tanács, civil szervezet	mikrorégió, megye, regionális fejlesztési ügynökség, civil szervezet (SK)	5 330 km²	317 579 fő

Külső határ						
	Együttműködés neve	Megalakulása	Együttműködő partnerek MagyarországSzomszéd ország		Területe	Népessége
Nagyregionális	Alpok–Adria Munkaközösség	1978. 11. 20. Velence	megye	tartomány (AT) (IT) (DE); ország (SI); (HR)	277 402 km²	40 000 000 fő
	Kárpátok Eurorégió Interregionális Szövetség	1993. 02. 14. Dessian	megye, város	megye, város, járás, civil szervezet (SK) ; vajdaság, régió, civil szervezet (PL); megye (RO) (UA)	161 192 km²	16 051 000 fő
	Duna–Dráva–Száva Euroregionális Együttműködés	1998. 11. 28. Pécs	megye, város, kamara	zsupánság, város, kamara (HR); kanton, város, kamara (BA)	28 284 km²	2 500 000 fő
Regionális	Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió***	1997. 11. 21. Szeged	megye	megye (RO); tartomány (SR)	71 636 km²	5 545 000 fő
	Interregio	2000. 10. 06. Nyíregyháza	megye	megye (RO) (UA)	23 156 km²	2 185 304 fő
	Mura–Dráva Eurorégió****	2004. 10. 02. Csáktornya	megye	megye (HR)	10 550 km²	754 826 fő
Lokális	Dráva–Mura Eurorégió****	2002. 02. 18. Nagykanizsa	megye	község (SI); megye (HR)	4 860 km²	340 758 fő

Forrás: Soós E.-Fejes Zs. 2009, 39.; 82. – saját adatgyűjtés alapján

Megjegyzések az 1. sz. melléklethez:

* A Duna Eurorégió időközben megszűnt, a Vág–Duna–Ipoly Eurorégió 2008. január 1-je óta tényleges tevékenységet nem folytat. Az eurorégiók által lefedett területen 2004 óta működő Ister-Granum Eurorégió 2008. május 6-án átalakult EGTC-vé.

** A Kassa–Miskolc Eurorégióból Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésének 2008. június 26-i határozata értelmében Miskolc kilépett az eurorégióból.

*** Az alapítók közül Jász-Nagykun-Szolnok megye 2003-ban kivált az Eurorégióból; Békés Megye Képviselő-testülete pedig 2007. június 1-jén megtartott ülésén hozott döntést a Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégióból való kilépésről.

**** A Mura–Dráva Eurorégió 2007 januárjától érdemi tevékenységet nem folytat. A Dráva–Mura Eurorégió 2005-ben működéséptelenné vált. Területükön a Muránia Eurorégió 2006. szeptemberében kezdte meg működését.

3. sz. melléklet. Magyar részvétellel működő EGTC-k

EGTC neve	EGTC státusa	Alapítás ideje	Alapítás helye	Résztevők	Célok, feladatok
Ister–Granum EGTC	Bejegyezve 2008. 11. 29. OJ/S S233	2008. 05. 06.	Esztergom /HU/	86 település: 47 magyarországi és 39 szlovákiai önkormányzat	A területfejlesztési tevékenységek teljes körére kiterjedő együttműködés létrehozása és fenntartása, regionális fejlesztés, és gazdasági és társadalmi kohézió: <ul style="list-style-type: none"> • kommunikáció • tömegközlekedés • energiapolitika • egészségügy • idegenforgalom
Karst-Bódva EGTC	Bejegyezve 2009. 03. 18. OJ/S S53	2008. 09. 10.	Turna nad Bodvou /SK/	Települési önkormányzatok a Szlovák Karst Nemzeti Park /SK/ és az Aggteleki Nemzeti Park /HU/ területéről	Területi együttműködés és harmonikus fejlődés támogatása a gazdasági és társadalmi kohézió megvalósítása és infrastruktúra fejlesztése révén.
Ung–Tisza–Túr–Sajó EGTC	Bejegyzés alatt	2007. 11. 30	Fehérgyarmat /HU/	Magyarországi, romániai, szlovákiai és ukrain határ menti kistérségek, mikrorégiók, városok, községek, gazdasági szervezetek	Közös, összehangolt fejlesztési projektek kidolgozása, az együttműködés erősítése: <ul style="list-style-type: none"> • Kísérleti modell projektek kidolgozása a lakosság életminőségének javítása és a regionális különbségek csökkentése érdekében. • A helyi munkaerőpiac fejlesztése az illegális migráció és a kényszervándorlást kiváltó okok mérséklése érdekében.
Abaúj–Abaújban EGTC	Bejegyzés alatt	2008. 09. 26.	Velká Ida / SK/	16 település: 7 szlovák és 9 magyar település	Európai Unió és hazai pénzügyi források kihasználása, turisztikai fejlesztések, partnerségi kapcsolatok kiépítése.
Bodroközi EGTC	Bejegyzés alatt	2008. 10. 14.	Somotor / SK /	12 település: 8 szlovák és 4 magyar település	Európai uniós és hazai pénzügyi források kihasználása, nemzetközi közúti beruházás, rendezvények, partnerségi kapcsolatok kiépítése.
Banat–Triplex Confinium EGTC	Bejegyzés alatt	2009. 12. 10.	Mórahalom /HU/	74 települési önkormányzat: magyarországi, romániai, vajdasági	A fejlesztésorientált együttműködés célja a perifériára szorult határtérségek dinamizálása, a versenyképesség növelése az alábbi területeken: <ul style="list-style-type: none"> • agrárinnováció • megújuló energiaforrások • infrastruktúra • oktatás-képzés.

Forrás: Önkormányzati Minisztérium <http://www.otm.gov.hu/web/egtc.nsf/hazai-egtc?OpenView&Start=1&Expand=1>
Régiók Bizottsága <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/welcome.aspx>

4. sz. melléklet. Az Ister-Granum EGTC jogi és intézményrendszere

Szabályozás szintje	ÁLTALÁNOS Európai területi együttműködési csoportosulás	MAGYAR–SZLOVÁK HATÁR Ister–Granum Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Csoportosulás
Jogi alap	Az Európai Parlament és a Tanács által 2006. július 5-én elfogadott, az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK számú rendelet (R)	<ul style="list-style-type: none"> A Magyar Országgyűlés által 2007. június 25-én elfogadott, az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvény Ister–Granum Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Csoportosulás Alapszabálya Egyezmény az Ister–Granum Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Csoportosulás létrehozásáról
Cél	<p>A csoportosulás célja, hogy a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítésének kizárólagos céljából tagjai között lehetővé tegye és előmozdítsa a</p> <ul style="list-style-type: none"> határokon átnyúló, transznacionális és/vagy interregionális együttműködést <p>(továbbiakban: területi együttműködés). R.1. cikk (2)</p>	<p>Általános célja</p> <ul style="list-style-type: none"> a területfejlesztési tevékenységek teljes körére kiterjedő együttműködés létrehozása és fenntartása tagjai között, mindezt a Csoportosulás <u>Melléklet</u> szerint lehatárolt területének határain belül, illetve a gazdasági, társadalmi kohézió elősegítése és megerősítése.
Jogállás	<p>A csoportosulás minden tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik.</p> <ul style="list-style-type: none"> Így különösen ingó és ingatlan vagyont szerezhethet, vagy azzal rendelkezhet, és személyzetet foglalkoztathat, valamint bíróság előtt eljárhat. <p>R.1.cikk (3)–(4)</p>	<p>A Csoportosulás önállóan gazdálkodó nonprofit szervezet, amely nyilvántartásba vételével jogi személyiséget szerez, s mint ilyen teljes jogképességgel rendelkezik.</p> <ul style="list-style-type: none"> Így különösen jogokat szerezhethet, kötelezettségeket vállalhat, ingó és ingatlan vagyont szerezhethet, illetve azzal rendelkezhet, valamint bíróság előtt eljárhat.
Alkalma- zandó jog	<p>A Rendeletben nem, vagy csak részben szabályozott kérdések esetében azon tagállam jogszabályai, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található. R.2.cikk (1)c.</p>	<p>Az Alapszabály értelmezése és végrehajtása a Magyar Köztársaságnak, mint a Csoportosulás létesítő okirata szerinti székhely államának joga szerint történik.</p>

<p>Csoportosulás szervei</p>	<p>A csoportosulás legalább a következő szervekből áll:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a csoportosulás tagjainak képviselőiből álló közgyűlés; • a csoportosulás képviseletét ellátó és annak nevében eljáró igazgató. <p>Az Alapszabály rendelkezhet egyértelműen meghatározott hatáskörrel bíró további szervekről is. R.10. cikk (1)–(2)</p>	<p>Közgyűlés</p> <ul style="list-style-type: none"> • A Csoportosulás legfőbb döntéshozó szerve a Közgyűlés. Állandó tagsága a Csoportosulás tagjainak képviselőiből áll. A Közgyűlés kétéves időszakra két társelnököt választ, melyek közül megválasztja az ügyvezető elnököt és a helyettes elnököt. • Az évente változó társelnökök magyar és szlovák állampolgárok. A kétéves elnökség idején a két társelnök, egymást felváltva, egy-egy évig vezeti a Közgyűlést, illetve látja el az ügyvezető és a helyettes elnök feladatait. <p>Szenátus</p> <ul style="list-style-type: none"> • A Szenátus a Közgyűlés ügyvivő szerve, illetve a Közgyűlés két ülés közötti képviseletét látja el. Elnöke a Közgyűlés mindenkori ügyvezető elnöke. • A Szenátus 8 tagból áll. Tagjai: a Közgyűlés mindenkori társelnökei, valamint a Közgyűlés által két éves időtartamra delegált három magyar és három szlovák nemzetiségű közgyűlési képviselő. A Tagok megbízatása két évig tart. <p>Igazgató</p> <ul style="list-style-type: none"> • Az Igazgató megbízása az Alapszabály elfogadásának napjától két évig szól, ismételten megválasztható a tisztségre. • Az Igazgató a Csoportosulás ügyvezetését az ilyen tisztséget betöltő személytől elvárható fokozott gondossággal, a Csoportosulás érdekeinek elsődleges figyelembe vételével köteles ellátni. A Csoportosulásnak okozott károkért a Csoportosulással szemben a vonatkozó szabályok szerint felel. Az Igazgatói feladat csak személyesen látható el, képviseletnek nincs helye. • Az Igazgató hatáskörébe tartoznak mindazok a feladatok, amelyek nincsenek a Közgyűlés vagy a Szenátus hatáskörébe utalva. <p>Állandó szakmai bizottságok</p> <ul style="list-style-type: none"> - Külkapcsolati Bizottság - Humánpolitikai Bizottság - Gazdasági és Vagyongazdálkodási Bizottság - Környezetvédelmi Bizottság - Ipari és Közlekedési Bizottság - Kulturális és Idegenforgalmi Bizottság • A szakmai bizottságok munkaterv szerint dolgoznak, mely munkatervek összeállítása a szakmai bizottságok elnökeinek feladata. A munkaterv tartalmazza a szakmai bizottság ülésrendjét, fő feladatait és azok végrehajtásának ütemezését. A szakmai bizottság üléseit a munkaterv alapján évente legalább kétszer, valamint szükség szerint az elnök hívja össze. • A szakmai bizottság ülései között az időszakos ügyek intézését a bizottságok elnökei végzik, akik tevékenységükről tájékoztatják bizottságaikat. <p>Munkaszervezet</p> <ul style="list-style-type: none"> • A Csoportosulás adminisztratív feladatainak ellátását, a döntések előkészítését és végrehajtását saját vagy szerződéses úton megbízott Munkaszervezet látja el. • A Csoportosulás és a Munkaszervezet együttműködésének részleteit szerződés szabályozza, melyet a Szenátus javaslatára az Igazgató hagy jóvá. <p>Regionális Tanácsadó Testület</p> <ul style="list-style-type: none"> • A Regionális Tanácsadó Testület a Csoportosulás konzultatív, tanácsadó szerve, általános feladata a Csoportosulás szakmai munkájának támogatása; a munkaadói, munkavállalói oldal, illetve szakmai szervezetek érdekérvényesítésének elősegítése. • A Regionális Tanácsadó Testület 15 főből álló szervezet. Tagjai: a szakmai bizottságok elnökei, az Ister–Gránium Regionális Civil Parlament 3 képviselője, a térség legnagyobb munkaadóinak 3 képviselője, valamint a 3 érintett kamara egy-egy képviselője.
-------------------------------------	--	---

Forrás: Az Európai Parlament és a Tanács által 2006. július 5-én elfogadott, az Európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK számú rendelete és az Ister–Gránium Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Csoportosulás Alapszabálya

5. sz. melléklet. Az EGTC kialakításának folyamata az 1082/2006/EK rendelet alapján

Sza- kasz	A megvalósítás lépései	Magyarázat	Forrás	Megvitatásra váró kérdések	Teendők listája
Előkészület	E1 Az együttműködés szükségeinek és céljainak elemzése	Az EGTC együttműködés célja a tagok közötti <ul style="list-style-type: none"> • határ menti, • transznacionális, • interregionális együttműködés lehetővé tétele és előmozdítása a gazdasági és szociális kohézió megerősítésének céljával.	Az 1082/2006/EK rendelet 1. cikk (2) és 7. cikk (3) (a contratio)	1) Az együttműködés meghatározott céljai és szükségei összhangban vannak-e az EGTC lehetséges feladataival?	<ul style="list-style-type: none"> • A leendő EGTC általános stratégiájának és feladatának meghatározása • Az időkeret meghatározása (felállítás, a projekt/együttműködés időtartama) • Megfelelő intézményi struktúra kiválasztása <ol style="list-style-type: none"> 1) egyet a 4 EGTC modellből, 2) a különböző modellek egy keverékét, vagy 3) más együttműködési struktúrákat/egyezményeket • Megvalósíthatósági vizsgálat (ha szükséges)
		Az EGTC célja a Rendelettel és a vonatkozó nemzeti jogalkotással összhangban megvalósítani a tagok által ráruházott feladatokat.	Az 1082/2006/EK rendelet 2. cikk és 7. cikk (1)	2) A négy EGTC modell közül az együttműködés céljainak leginkább megfelelő kiválasztása:	
		A csoportosulás feladatai elsődlegesen a Közösség – az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és/vagy a Kohéziós Alap révén nyújtott – társfinanszírozásában, területi együttműködésben megvalósuló programok végrehajtására korlátozódnak. Azonban egyéb, speciális feladatokat is végrehajthat a regionális együttműködés terén az 1. cikk (2) bekezdés (lsd. fentebb) által megnevezett célok elérése érdekében, a Közösség pénzügyi hozzájárulásával, vagy anélkül.	Az 1082/2006/EK rendelet 7. cikk (3)	<ul style="list-style-type: none"> • Területi együttműködési programok (Európai Területi Együttműködés) • Közös finanszírozású projektek a területi együttműködés területén, az Európai Regionális Fejlesztési Alap alatt beleértve az Európai Területi Együttműködés projekteket • Más EU-finanszírozású intézkedések a területi együttműködésekkel kapcsolatban • Egyéb, EU-finanszírozás nélküli területi együttműködési projektek 	
		A tagállamok korlátozhatják azon feladatok körét, amelyeket a csoportosulások a Közösség pénzügyi hozzájárulása nélkül végezhetnek.	Az 1082/2006/EK rendelet 7. cikk (3)	3) Elérhető-e a meghatározott célok az elvárt időtartamon belül?	
		A csoportosulásra a tagjai által bízott feladatok nem érintik a közjog által rájuk ruházott hatáskörök gyakorlását, és az állam vagy egyéb közigazgatási hatóságok általános érdekeinek védelmét célzó feladatok – például a rendőrségi és szabályozói hatáskörök, igazságügyi és külpolitikai feladatok – ellátását.	Az 1082/2006/EK rendelet 7. cikk (4)	4) Tiltja-e bármely leendő tagállam nemzeti joga egy EU-finanszírozás nélküli területi együttműködést szolgáló EGTC felvállalásának lehetőségét?	

Sza- kaz	A megvalósítás lépései	Magyarázat	Forrás	Megvitatásra váró kérdések	Teendők listája
Előkészület	E2 A területi kiterjedés meghatározása	A területi kiterjedés szempontjából egy EGTC lehet határ menti, transznacionális, és/vagy interregionális.	Az 1082/2006/EK rendelet 1. cikk (2)	Mekkora az együttműködés legmegfelelőbb földrajzi méretre a kitűzött célok elérésére?	Az együttműködési tér területének kijelölése.
		Egy EGTC-nek legalább két tagállam területén elhelyezkedő résztvevőkből kell állnia.			
		Harmadik ország hatóságai is részt vehetnek az EGTC- ben, ha a harmadik ország jogszabályai vagy a tagállamok és harmadik országok közötti megállapodások azt lehetővé teszik.	Az 1082/2006/EK rendelet Preambulumának 16. záradéka	Minden leendő tag nemzeti jogrendszere lehetővé teszi-e harmadik ország bevonást az EGTC-be?	Ellenőrizték, hogy harmadik ország bevonása engedélyezett-e? Ha igen, a szóban forgó ország elfogadott-e alkalmazható törvényeket, és/vagy írt-e alá egyezményt a tagállamok valamelyikével.
		Bár harmadik fél részvételének lehetősége rögzített az 1082/2006 sz. EK Rendeletben, a tagállamok megtilthatják az ilyen típusú részvételt.			
	E3 Az alapvető kompetenciák és képességek meghatározása	A csoportosulás a következő kategóriák közül egyhez vagy többhöz tartozó tagokból áll, azok nemzeti jogszabályok alapján fennálló hatáskörének korlátain belül: a) tagállamok; b) regionális hatóságok; c) helyi hatóságok; d) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv [6] 1. cikke (9) bekezdésének második albekezdése értelmében vett közjogi intézmények. E kategóriák egyikébe vagy közülük többbe tartozó szervezetekből álló társulások szintén tagok lehetnek.	Az 1082/2006/EK rendelet 3. cikk (1) és 7. cikk (2)	Milyen kompetenciák és képességek szükségesek az EGTC céljainak eléréséhez? A résztvevő partnerek rendelkeznek ezekkel?	Témák katalógusa a leendő partnerek meglévő, és/vagy szükséges kompetenciáinak és képességeinek tükrében→ közös kompetencia- területek meghatározása

Sza- kasz	A megvalósítás lépései	Magyarázat	Forrás	Megvitatásra váró kérdések	Teendők listája
Előkészület	E4 A partnerek meghatározása	Egy EGTC tagjai az alábbi kategóriába tartozhatnak: <ul style="list-style-type: none"> • tagállamok, • regionális vagy helyi hatóságok, • közhatóságok szervezetei (feltéve, ha van jogi személyiségük). 	Az 1082/2006/EK rendelet 3. cikk (1)	<ul style="list-style-type: none"> • A tervezett EGTC egy már létező együttműködési struktúrára (Eurorégió, Munkaközösség, EU-programok irányítására szolgáló struktúra, vagy más projekt alapú együttműködés) épül? • Már rendelkezésre állnak-e a szükséges kompetenciák és képességek, vagy változtatni kell? • Szükség van-e új partnerekre? • Mik a feltételei egy már létező együttműködés EGTC-vé formálásnak? • Fel kell-e bomlasztani a már meglévő struktúrát? 	<ul style="list-style-type: none"> • Figyelembe kell venni a „közfeladatot ellátó szervezet” tagállamonként esetlegesen eltérő értelmezését. • Új partnerek katalógusát kell felállítani, jogi helyzetükkel, kompetenciáikkal, és az EGTC-re vonatkozó nemzeti szabályozásukkal együtt.
	E5 Az elérhető nemzeti jogi keretek vizsgálata	Bár a rendelet minden tagállamban közvetlenül hatályos 2007. augusztus 1-jétől, a gyakorlatban a tagállamokban nemzeti végrehajtási jogszabályok elfogadása szükséges egy EGTC létrehozáshoz.	Szakértői ajánlások	Minden érintett tagállam meghozta-e a szükséges nemzeti végrehajtási jogszabályt?	<ul style="list-style-type: none"> • IGEN: A rendelkezéseket minden tagállamban meghozták → Össze kell hasonlítani a különböző alkalmazható rendelkezéseket, és kiválasztani az adott EGTC-nek leginkább megfelelőket. • NEM: Késés esetén → Meg kell fontolni, hogy alternatív megoldások (egyéb struktúrák) keresése szükséges-e, vagy érdemes várni a rendelkezések életbe lépésére – Az az idő felhasználható pl. egyezmények és rendeletjavaslatok kidolgozására.
	E6 Az időtervezés és a potenciális késések	Néhány tagállam késlekedik a megfelelő intézkedések meghozatalával, ennek következtében csúszások várhatók. Egyéb potenciális késések.	Szakértői ajánlások	<ul style="list-style-type: none"> • Meddig jutottak az érintett tagállamok a nemzeti jogszabály megalkotásával? • Mi a tagállamok álláspontja az EGTC létrehozásával kapcsolatban? • Létezik-e bármilyen, várhatóan csúszást okozó tényező? • Létező együttműködési struktúrán alapul-e majd az EGTC? → Ha igen, várható bármilyen késés az átmenet miatt (személyzet, stb.)? 	<ul style="list-style-type: none"> • A lehetséges késések listája (külső és belső tényezők). • A felállítás terve és időkerete (visszafelé tervezés is használható, az EGTC felállításának tervezett dátumát kiindulási pontnak véve) • Vagy az összes tag elfogadja a késés tényét, vagy egyéb együttműködési struktúra/egyezmény megfontolása szükséges.

Sza- kaz	A megvalósítás lépései	Magyarázat	Forrás	Megvitatásra váró kérdések	Teendők listája
Döntés	D7 Egyéb eszközök és együttműködési struktúrák figyelembevéte- le, és a legmegfelelőbb kiválasztása	Számos lehetséges területi együttműködési eszköz és struktúra létezik Pl.: <u>Megállapodások:</u> <ul style="list-style-type: none"> Együttműködési megállapodások, szándéknyilatkozatok, goodwill agreement, stb. <u>Struktúrák:</u> <ul style="list-style-type: none"> Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)) Európai Gazdasági Érdekcsoport (EEIG) Multilaterális és bilaterális egyezményeken és szerződéseken alapuló együttműködési eszközök/struktúrák Nemzeti jogalkotáson alapuló együttműködési struktúrák – harmadik országok részvételének lehetőségével. 	Szakértői ajánlások	<p>1) Léteznek-e megfelelő, együttműködési struktúrák vagy megállapodások az együttműködés szabályozására?</p> <p>IGEN → Tovább a 2. kérdésre NEM → Miért nem létezett intézményesített együttműködési struktúra eddig?</p> <p>a) Nem voltak problémák melyek életre hívták volna → Ebben az esetben ne is hozunk létre, még ha lehetséges volna is. b) A problémák léteztek, de hatékonyan megoldották egyéb eszközökkel → Tovább a 2. kérdésre. c) Ilyen intézményesített megoldás nem volt elérhető eddig → Az EGTC létezése nem akadályozhat meg az a) és b) válaszok áttekintésében → Tovább a 2. kérdésre</p> <p>2) Mik az előnyei/hátrányai az EGTC használatának egy új bilaterális/multilaterális megállapodás, vagy egy másik struktúra felállításával szemben?</p> <p>3) Fel kell-e állítani egy jogi struktúrát (rendeletekkel, szervekkel, irodával, személyzettel, stb.) vagy az együttműködési megállapodás aláírása elegendő?</p>	A különböző alternatív eszközök és együttműködési struktúrák összehasonlítása (a nyitott kérdések figyelembe vételével).
	D8 A tervezet jogi megvalósításán ak ellenőrzése	A legmegfelelőbb megoldás kiválasztása után meg kell vizsgálni a jogi megvalósíthatóságot, a nemzeti jogrendszerek esetleges különbségeinek figyelembevételével. (köz- vagy magánjog/korlátolt vagy korlátlan felelősség).	Szakértői ajánlások	<ul style="list-style-type: none"> Milyen nemzeti szabályozások hatályosak az érintett tagállamokban? Mely nemzeti szabályozások a legmegfelelőbbek/legkedvezőbbek az EGTC számára? 	<ul style="list-style-type: none"> Ajánlott: jogi segítség keresése és/vagy kivitelezhetőségi vizsgálat szervezése. Ha az EGTC felállítása a legmegfelelőbb megoldás, és jogilag is kivitelezhető, végrehajthatók a következő lépések. Egyéb esetben más együttműködési/megállapodási struktúrát kell keresni.

Sza- kasz	A megvalósítás lépései	Magyarázat	Forrás	Megvitatásra váró kérdések	Teendők listája
Végrehajtás	V9 Székhely	Az EGTC székhelyét az Egyezmény annak a tagállamnak területén jelöli ki, amelynek joga szerint legalább egy tagját alapították.	Az 1082/2006/EK rendelet 8. cikk (2)	Mely tagállamban legyen az EGTC székhelye?	<p>Döntés a székhelyről. Figyelembe kell venni:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minden érintett tagállam nemzeti szabályozását (az EGTC jogi helyzete – magán- vagy közjogi jogi személyiség; felszámolás; fizetési képtelenség; felelősség szabályozása, stb.) • A székhely elhelyezkedése az együttműködési térben (a központi elhelyezkedés a legelőnyösebb) • Politikai szándék (pl.: pénzügyi ajánlat valamely tagállamtól) • Politikai stabilitás (közigazgatási kultúra, a lakosság véleménye, stb.) • Pénzügyi rendszer, és egyéb személyzetet érintő körülmények (fizetés, szociális biztonsági rendszer stb.).
		Az EGTC-re alkalmazandó jog annak a tagállamnak a joga, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található. A közalapok csoportosulás általi kezelésének ellenőrzését annak a tagállamnak az illetékes hatóságai szervezik meg, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található.	Az 1082/2006/EK rendelet 2. cikk és 6. cikk		
		Ha egy már létező együttműködési struktúrát alakítanak EGTC-vé, a munkakörülményeket és egyéb szempontokat az átmenet során figyelembe kell venni.	Szakértői ajánlások		
	V10a Az Egyezmény megalkotása a partnerekkel és a nemzeti hatóságokkal egyetértésben	Az EGTC-t a tagjai által egyhangúlag kötött Egyezmény szabályozza.	Az 1082/2006/EK rendelet 8. cikk (1)	<p>Az Egyezménynek részletesen tartalmaznia kell:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Az EGTC nevét és székhelyét • Az EGTC területi kiterjedését, ahol az végrehajthatja feladatait • Az EGTC meghatározott célját és feladatait, annak időtartamát, valamint azok elosztását szabályozó körülményeket • Az EGTC tagjainak listáját • Az Alapszabály értelmezésére és kikényszerítésére alkalmazandó jogot, mely annak a tagállamnak a joga, ahol az EGTC székhelye van • A kölcsönös elismerésről szóló megfelelő egyezségeket, a pénzügyi ellenőrzést is beleértve • Az Alapszabály módosításra szolgáló eljárást. 	<ul style="list-style-type: none"> • Az Egyezmény vázlatát a leendő tagok közösen készítik el. • Mivel minden módosításához szükséges a tagállamok jóváhagyása, az Egyezmény tartalma minél tömörebb kell hogy legyen – csak amennyit a rendelet megkíván. Az egyéb elemeket elég az Alapszabályban szabályozni. • A területi kiterjedés nem feltétlenül tartalmazza az összes leendő tag teljes területét, pl.: ha egy tagállam tagja egy EGTC-nek, az gyakran nem tartalmazza az állam teljes területét.

Sza- kasz	A végrehajtás lépései	Magyarázat	Forrás	Megvitatásra váró kérdések	Teendők listája
Végrehajtás	V10b Az Alapszabály tervezetének előkészítése a partnerekkel és a nemzeti hatóságokkal egyetértésben	Az EGTC Alapszabályát az Egyezmény alapján a tagok egyhangú döntésével lehet elfogadni.	Az 1082/2006/EK rendelet 9. cikk (1)	Az EGTC Alapszabályának tartalmaznia kell az Egyezmény rendelkezéseit, és az alábbiakat: <ul style="list-style-type: none"> • Az EGTC szerveinek működési szabályait (közgyűlés, igazgatóság) és azok hatásköreit, a képviselők számát a lényeges szervezetben • A döntéshozatali folyamatokat (konszenzusos vagy többségi) • A munkanyelv(ek)et • A működési megállapodásokat, a személyzeti ügyekkel, és a személyzeti szerződésekkal kapcsolatban • A tagok pénzügyi hozzájárulásról szóló megállapodásokat, valamint a könyvelési és költségvetési szabályokat • A tagok felelősségéről szóló megállapodásokat a 12. cikk (2) bekezdésével összhangban • A független külső pénzügyi ellenőrzés kinevezéséért felelős hatóságokat • Bármilyen más, fontosnak vélt rendelkezéseket. 	Az Alapszabály előkészítése
		<ul style="list-style-type: none"> • Az Egyezményhez hasonlóan az Alapszabály esetében is törekedni kell a tömörségre. • A közgyűlés/igazgató hatáskörét az Alapszabályban kell tisztázni. • Ha egyéb szabályok és rendelkezések szükségesek, más dokumentumok létrehozása is ajánlott lehet, mint pl.: egy eljárási útmutató. 	Szakértői ajánlások		
	V11a Értesítés az Egyezményről és az Alapszabályról	<ul style="list-style-type: none"> • Minden leendő tagnak értesítenie kell a tagállamot, melynek joga alatt kinyilvánította az EGTC-ben való részvételi szándékát, valamint meg kell küldeni az adott tagállam részére az Egyezmény és az Alapszabály másolatát. • A tagállamoknak három hónapja van dönteni <ul style="list-style-type: none"> – magáról az EGTC-ről (ha az adott tagállamban állítják fel), vagy az adott tagállamból származó tagok részvételéről. – Emellett az egyezményekről és az alapszabályról is döntenie kell. 	Az 1082/2006/EK rendelet 4. cikk (2)		<ul style="list-style-type: none"> • Jóváhagyták-e a tagok részvételét az EGTC-ben, vagy nem. • Ha az Egyezményt és az Alapszabályt nem hagyja jóvá minden tagállam, viSSza a V10-es lépésre.
		Ha minden leendő tag megkapta a hozzájárulást, egyhangúlag el kell fogadniuk az Egyezmény és az Alapszabály végső változatát.	Az 1082/2006/EK rendelet 4. cikk (5)		Egyhangú szavazás az Egyezményről és az Alapszabályról

Sza- kas	A megvalósítás lépései	Magyarázat	Forrás	Megvitatásra váró kérdések	Teendők listája
Végrehajtás	V11b	<ul style="list-style-type: none"> Az Alapszabályt és annak bármely későbbi módosítását az abban a tagállamban alkalmazandó nemzeti jognak megfelelően kell bejegyezni és/vagy kihirdetni, amelyben a csoportosulás a létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkezik. A tagok tájékoztatják az érintett tagállamokat és a Régiók Bizottságát az Egyezményről és az Alapszabály bejegyzéséről és/vagy kihirdetéséről. 	Az 1082/2006/EK rendelet 5. cikk (1)		<p>Az Alapszabály közzététele és/vagy bejegyzése.</p> <p>A Régiók Bizottsága, és az érintett tagállamok értesítése.</p>
	Az Egyezmény és az Alapszabály közzététele	<p>A csoportosulás biztosítja, hogy az Alapszabály bejegyzését és/vagy kihirdetését követő tíz munkanapon belül megküldik az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala részére az Európai Unió Hivatalos Lapjában megjelenő közlemény közzétételére irányuló kérelmet, amelyben bejelentésre kerül a csoportosulás létrehozatala, beleértve</p> <ul style="list-style-type: none"> a nevééről, célkitűzéseiről, tagjairól és létesítő okirat szerinti székhelyének címéről szóló részleteket is. 	Az 1082/2006/EK rendelet 5. cikk (2)		Közlemény közzététele az Európai Unió Hivatalos Lapjában.
	V12 Az EGTC beindítása	A csoportosulás a bejegyzés vagy a kihirdetés napján – attól függően, hogy melyik történik előbb – szerez jogi személyiséget.	Az 1082/2006/EK rendelet 5. cikk (1)	<ul style="list-style-type: none"> Mi az igazgató és a közgyűlés feladata? Minden tagnak képviseltetve kell lennie a közgyűlésben? Ki képviselje a tagokat (közigazgatási vagy politikai szint)? Hogyan biztosítható a folytonosság, pl.: a politikai változások ellenére? Milyen gyakoriak a közgyűlés ülései? Döntéshozatal: konszenzusos vagy többségi? Szükség van-e egyéb szervekre? Alkalmazhatnak-e a tagok személyzetet az EGTC számára? Ha igen, <ul style="list-style-type: none"> – ki alkalmazza őket? – mi ennek a jogi alapja? – melyik országban vannak a tagjai biztosítva? 	<p>Iroda felállítása (az esetleges kirendeltség(ek)e)t is beleértve: bérleti szerződés, eszközök – az adott ország közbeszerzési eljárását figyelembe véve):</p> <ul style="list-style-type: none"> Az igazgató, és a közgyűlés feladatainak és hatáskörének egyértelmű elhatárolása. A személyzet alkalmazása (vagy átvétele a partner intézménytől), az igazgatót is beleértve. A közgyűlés felállítása (első ülés). <p>Első tevékenységek beindítása → ehhez szükséges a partnerek hozzájárulásán és/vagy hitelesen keresztül a beindítása forrásainak előteremtése.</p> <p>A menedzsment és az ellenőrző rendszer felállítása (pl.: könyvelési rendszer).</p>

Sza- kasz	A végrehajtás lépései	Magyarázat	Forrás	Megvitatásra váró kérdések	Teendők listája
Teljesítés	T13 Költségve- tés	A csoportosulás éves költségvetést állít össze, amelyet a közgyűlés fogad el, és amely tartalmazza a folyó költségeket, és amennyiben szükséges a működési költségeket.	Az 1082/2006/EK rendelet 11. cikk (1)	Hogyan hozzák létre a költségvetést?	<ul style="list-style-type: none"> • Az éves költségvetés tervének előkészítése. • Döntés a tagok pénzügyi hozzájárulásáról. • Döntés a pénzügyi, ellenőrzési, eljárásokról, könyvelésről, és a számvitel ellenőrzéséről.
		Bár nem kötelező, minden tagállam hozzájárulása, de erősen ajánlott az egyenlő részvétel biztosítása, és a közös felelősség szempontjából.	Szakértői ajánlások	<ul style="list-style-type: none"> • Minden tagnak hozzá kelljen járulni a költségvetéshez? • Egyenlő mértékben? • Mikor, milyen gyakran, és mekkora összegben? 	
		A kiadások kontrollja: <ul style="list-style-type: none"> • EU alapok → Az EU és a székhely szerinti állam választhatósági kritériumai. • Egyéb források (közalapok, a tagok hozzájárulása) → A székhelynek otthont adó ország szabályai. 	Az 1082/2006/EK rendelet 6. cikk		
	T14 Felszámolás fizetékép- telenség, és a fizetések beszüntetése	Felszámolás, fizetéképítetlenség, átutalások teljesítésének felfüggesztése és hasonló eljárások esetén a székhely szerinti tagállam joga irányadó.	Az 1082/2006/EK rendelet 12. cikk (1)	Mik a hatályos nemzeti rendelkezések?	A nemzeti rendelkezések vizsgálata, és ezek tisztázása az EGTC minden tagja számára, a más EU tagállamokból származó tagokat is beleértve.
	T15 Felelősség	<ul style="list-style-type: none"> • A csoportosulás felelős mindennemű tartozásáért. • Amennyiben a csoportosulás vagyona nem elegendő pénzügyi kötelezettségei teljesítésére, a csoportosulás tagjai tartoznak felelősséggel hozzájárulásuk arányában, kivéve, ha az a nemzeti jogszabály, amelynek értelmében a csoportosulás valamely tagját létrehozták, az ilyen tag felelősségét kizárja vagy korlátozza. <p>Amennyiben a csoportosulás legalább egy tagjának felelőssége korlátozott, az alapszabályban a többi tag is korlátozhatja saját felelősségét.</p>	Az 1082/2006/EK rendelet 12. cikk (2)	<ul style="list-style-type: none"> • Mi a tagok álláspontja a felelősséggel kapcsolatban? (korlátozott, vagy korlátlan) • Mik a hatályos nemzeti rendelkezések a felelősséggel kapcsolatban? 	Döntés a korlátozott, vagy a korlátlan felelősségről, ha a döntéshez szükséges feltételek adóttak. (Az 1082/2006/EK rendelet 12. cikk (2) bekezdésének megfelelően)
		A tagállamok megtilthatják egy korlátozott felelősségű tagokból álló EGTC felállítását saját területükön.	Az 1082/2006/EK rendelet 12. cikk (2)	Megengedett-e az adott tagállamban egy korlátozott felelősségű tagokból álló EGTC felállítása?	

Sza- kasz	A végrehajtás lépései	Magyarázat	Forrás	Megvitatásra váró kérdések	Teendők listája
Teljesítés	T16 Értékelés	Két-három évvel alapítása után ki kell értékelni az EGTC tevékenységét.	Szakértői ajánlások	<ul style="list-style-type: none"> Milyen nehézségek adódtak a végrehajtási szakaszban, és az EGTC működése közben? Elérte az eredeti várakozásokat az EGTC felállítása és működése? Milyen típusú értékelés szükséges (belső vagy külső)? Ha külső, hogyan fogják finanszírozni? 	<p>Az EGTC felállításáról szóló célok listája és határidők:</p> <ul style="list-style-type: none"> Problémák és lehetséges megoldások katalógusa Az értékelés eredménye megfelel-e a megvalósítás elején kitűzött céloknak? <p>IGEN: az EGTC folytatása.</p> <p>NEM: Az eljárások, alapszabály, stb. módosítása, vagy felosztatás.</p>
Felosztatás	F17 Felosztatás	Amennyiben a csoportosulás egy tagállam közrendre, közbiztonságra, közegészségügyre vagy közkerélsre vonatkozó rendelkezéseit, vagy egy tagállam közérdekét sértő tevékenységet folytat, a tagállam valamely illetékes szerve megtilthatja a területén folyó ilyen tevékenységet, vagy előírhatja a joga alapján létrehozott tagok kilépését a csoportosulásból, kivéve, ha a csoportosulás felhagy a kérdéses tevékenységgel.	Az 1082/2006/EK rendelet 13. cikk és 14 cikk	<ul style="list-style-type: none"> Archiválás: Ki tartja meg a feloszló EGTC iratait (pl.: kiadások dokumentációja, könyvelés) Jogi eljárások: mi történik, ha az EGTC a felosztatás előtt vagy után része volt valamilyen jogi eljárásnak? Jogi tanácsadás szükséges. Egyezmény és Alapszabály: minden tagnak értesítenie kell a nemzeti hatóságát a felosztatásról? Erre a nemzeti jogszabályok az irányadók. 	<ul style="list-style-type: none"> Döntés az archiválási eljárásról Konzultáció jogi tanácsadókkal Az információk eljárások ellenőrzése <ul style="list-style-type: none"> Vagyon: az EGTC vagyontárgyait el kell adni, vagy elosztani a partnerek között. A költségvetés megmaradó részét a kiadások fedezésére lehet használni, a fennmaradó részt pedig szét kell osztani a partnerek között, egy elfogadott formula alapján. Tájékoztatni kell a személyzetet a szerződés lejáta előtt a nemzeti rendelkezéseknek megfelelően. Bár nincs kifejezetten rögzítve a Rendeletben, de a bejegyzés birtokában lévő Régiók Bizottságát is tájékoztatni kell a felosztatásról.
		Ezen felül akkor is betiltható, ha tevékenysége túllépi a megszabott tevékenységi körét.			
		A felosztatás közgyűlési döntés is lehet.			
		<p>Az EGTC teljesítményének értékelése különböző döntéseket eredményezhet:</p> <ul style="list-style-type: none"> EGTC korlátozott élettartammal: felosztatás a megszabott dátum szerint, de lehetséges hamarabb is. EGTC korlátlan élettartammal: felosztatás a tagok közös megegyezésével. 			

Forrás: INTERACT Handbook 2008, Annex I. 94-102. – saját fordítás alapján